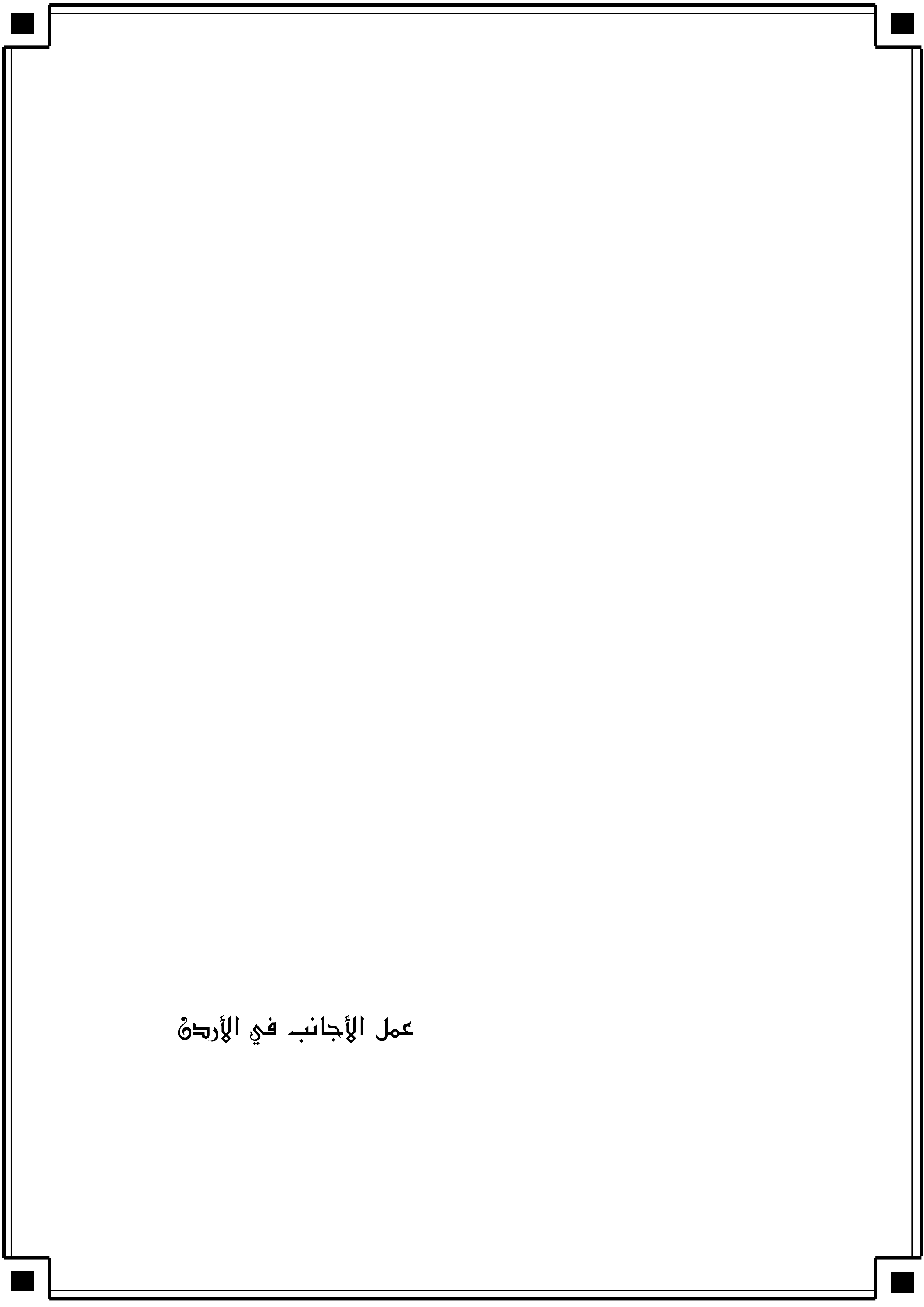


عمل الأجانب في الأردن

الطبعة الأولى
١٤٣٣هـ - ٢٠١٢م

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(٢٠١٢/١/٣٠٦)

٣٣٤,٠١
أبوفنس، ضياء محمد
عمل الأجانب في الأردن/ضياء أبوفنس._ عمان: دار المأمون للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
(٢٩٢) ص
ر.أ.: (٢٠١٢/١/٣٠٦).
الواصفات: عمل الأجانب //تشريعات العمل//العمل والعمال/

❖أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية
❖ يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.



دار المأمون للنشر والتوزيع
العبدلي - عمارة جوهرة القدس
تلفاكس: ٤٦٤٥٧٥٧
ص.ب: ٩٢٧٨٠٢ عمان ١١١٩٠ الأردن
E- mail: daralmamoun@maktoob.com

عمل الأجانب في الأردن

ضياء محمد سلامة أبو فنس




بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

يولد الإنسان جاهلاً لقيمة من كان سبباً في وجوده بهذه الحياة بمقدرة الخالق، متناسياً لما قدماه له وهو صغيراً غير قادر على خط مسيرته دون ان يتكأ عليهما أو على إحدهما منشغلاً بالحياة عن الوفاء لعظيم صنيعهما جاحداً فضلهما متشبثاً برأيه معارضاً لنصحهما، أقصد في ذلك والدا الإنسان، فالجنين يحمل تسعاً ويولد فيرضع ما تيسر له ثم يبدأ بالحراك ذهاباً وإياباً لا يحمل همه أو تعبه أو مرضه إلا أمه، وهو أي ذلك الإنسان غير واع لما يدور حوله يجد ان الطبيعة قد ساقت هذه المرأة، وهي أمه، لتعتني به ولترعاه ولتهتم بشأنه دون أجر أو شكر وذلك الرجل وهو والده يلوذ عنه مدافعاً حامياً عاملاً مجاهداً ليؤمن له حياة كريمة، أفلا يستحقان مني إهداء لما كتبت وهو أمر لا يرتقي إلى مصاف الهدية في شئ.

وما سنة الحياة إلا طريق يقود الرجل إلى الإقتران بزوجة والمرأة تقبل بالزوج وتختاره عن غيره، فتستمر الحياة، فإن كان الرجل صالحاً محباً شق طريقه بقوة وعزم إلى الأمام وإن كانت الزوجة محبة مخلصة ساندت شريكها لما يهدف، وما من مفاجأة إن تعلم الزوج من زوجته ضرورة تقديس الأم وتعظيم شأنها كيف لا وهو يراها تصل الليل بالنهار لرعاية أولادها الذين هم أولاده ولا تؤول جهداً عن إعطائهم من محبتها ما يغمر الدنيا بما فيها، فنظرة إلى تلك الزوجة وكيف عانت ما عانت وتعبت ما تعبت لا يدفعني إلا أن أذكر دور أمي فيما صنعت لي وأن أجل ما أرى من شريكة حياتي فيما تقدم وما قدمت، فلزوجتي أهدي ما كتبت فهي ملهمي وهي من أثبتت دور الأم التي تعشق أولادها وعلمتني أن الأسرة من السرور والمحبة ووقفت إلى جانبي دائماً بصبرها وعملها و تحملت ساعات الإنشغال عنها وعن أولادها لأخرج ما كتبت على ما هو عليه فلها مني كل المحبة والتقدير.

ولأحبتي سامي ومارية إهداء مقترن باعتذار فإنشغالي عنكما - هو لكما- آملاً أن يعتبر كل من كان محل خطابي هذا أني أهديه ماكتبت لشخصه.

ضياء

عمان في ٢٠١١/٠٦/٠٢



المقدمة

عمل الأجانب في الأردن، هو عنوان البحث القانوني الذي يتضمنه هذا الجهد، إختيار لموضوع كهذا تدخلت فيه عدد من العوامل الإرادية وغير الإرادية، فقد عمد الباحث إلى إختيار أحد مواضيع قانون العمل الأردني إلا أنه لم يتمكن من تحديد الجزئية التي يرغب، وجاء تحديد الموضوع بهذا الشكل بتنظيم من إدارة المعهد القضائي الأردني واللجنة الأكاديمية الموقرة.

إلا أن مجرد الإمعان في أبعاد العنوان المختار سيحدث إرباكاً بالنسبة لمن يرغب في الشروع بالعملية البحثية وذلك للأسباب التالية:

أولاً: إن موضوع البحث، وفي حقيقته، يقترب إلى الأبحاث البيانية والإحصائية والإجتماعية والإقتصادية.

ثانياً: إن تناول الموضوع من وجهة نظر قانونية قضائية ليعد أمراً صعباً لعدم سبق البحث فيه من هذه الزاوية، مما يعني أن خطة البحث والمنهجية التي يجب أن يتم إتباعها يتوجب على الباحث أن ينشئها من الأساس بجهده الشخصي ولن يتمكن كباقي المواضيع القانونية من الإطلاع على تجارب سابقة لتمهيد الطريق أمامه في هذه المرحلة التي تعد اهم مراحل البحث العلمي.

ثالثاً: فقر المراجع القانونية المتخصصة بقانون العمل في المكتبة القانونية الأردنية، وتعد هذه المؤلفات شرحاً للأحكام العامة لمواضيع العمل المختلفة وهي شحيحة، فسيكون الوضع أصعب بخصوص أحد المواضيع المتخصصة في قانون العمل وهو (عمل الأجانب).

رابعاً: إن المركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن تتنازعه مجموعة كبيرة من التشريعات كقوانين مختلفة وأنظمة وتعليمات، مما سيزيد من تعقيد العملية البحثية.

ودون إجحاف بصعوبات أخرى لا مجال لذكرها هنا، وبنفس الوقت دون إنكارٍ لعظيم الجهد والتعاون منقطع النظير الذي أبداه أستاذي المشرف على البحث الدكتور منصور العتوم، والذي ذلل الصعاب التي واجهتني وأرشدني بحكمته وعلمه الغزير لتجاوز نقاط الخلل التي إرتكبتها خلال العملية البحثية لكي يخرج البحث على ما هو عليه الآن متقناً من حيث الشكل متماسكاً من حيث الموضوع، وكذلك أوجه الشكر الجزيل للزملاء المساعدة القضائية وسن فيصل الرواشدة والمساعد القضائي عمر الحمصي على مراجعتهما الفنية

للبحث، فإنني ألخص مشكلة البحث أو المشاكل التي حاول البحث إستظهارها وإستجلائها بما يلي:

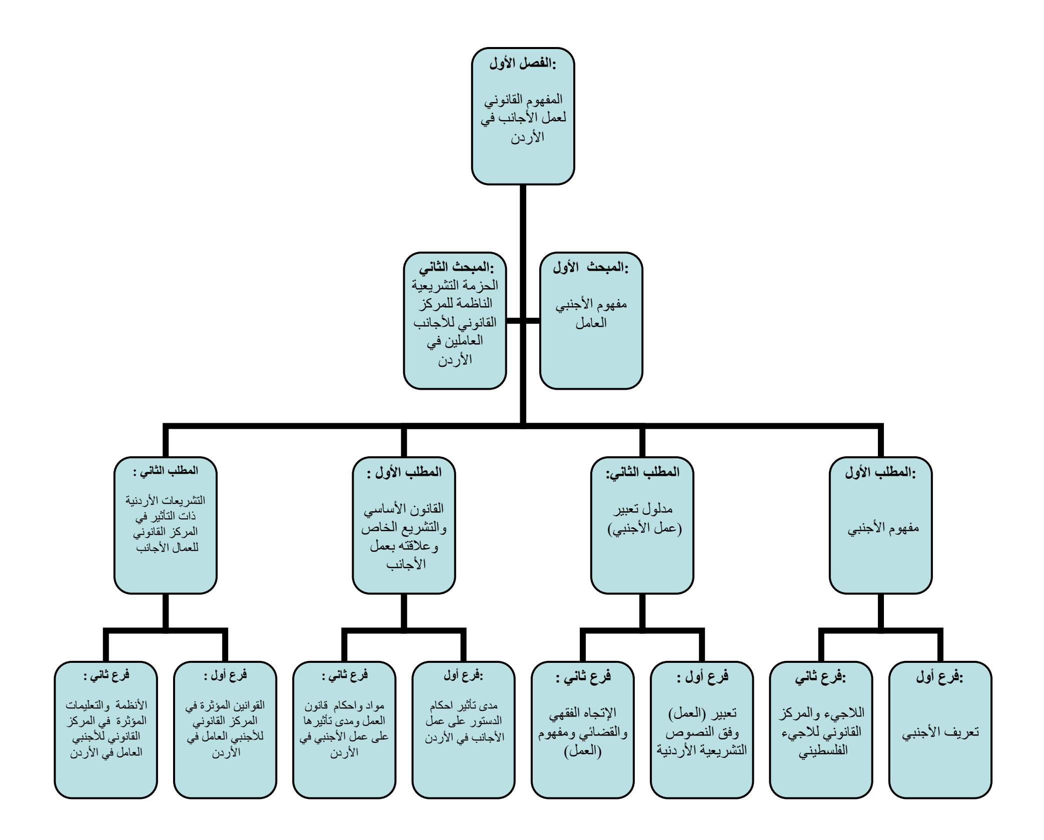
١) بيان مدى تأثير حصول أو عدم حصول العامل الأجنبي على إذن الإقامة وتصريح العمل على حقوقه العمالية.

٢) توضيح المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن.

٣) تناول المعاهدات الدولية التي تؤثر في المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن.

٤) تناول التطبيقات الوطنية المتعلقة بعمل الأجانب ومدى إنسجامها مع المعايير الدولية.

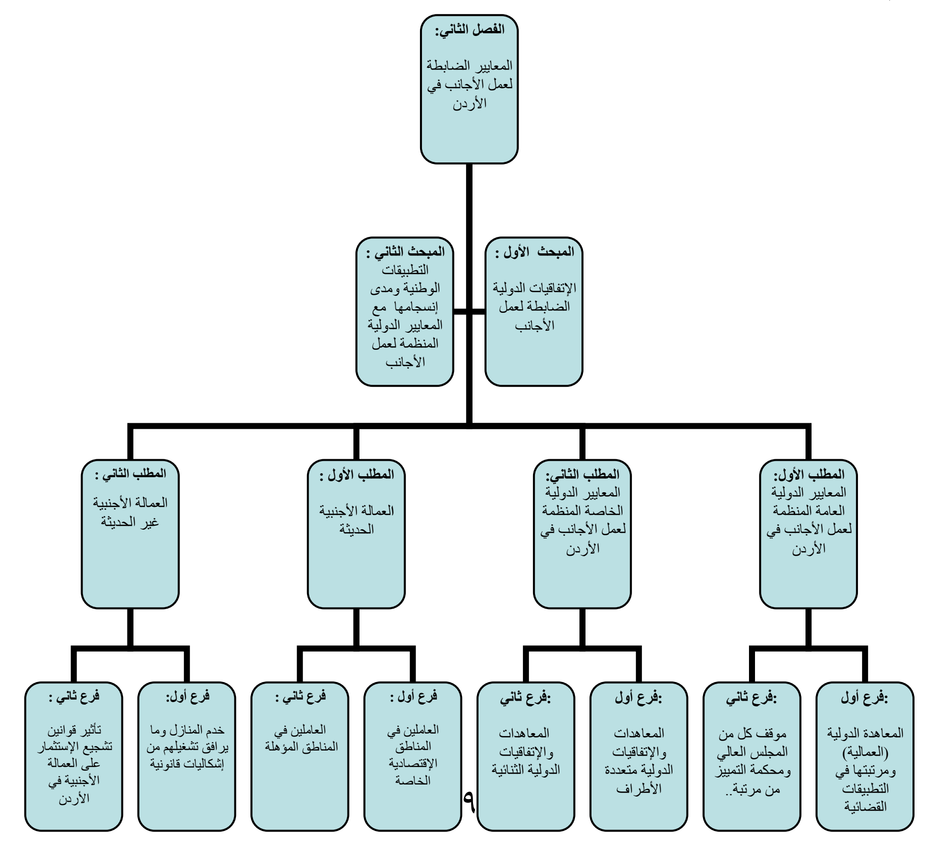
إن النقاط المتقدمة تلخص المحاور الرئيسة التي إستند عليها البحث، وقد قمت بإعتماد المنهجية الموضحة في الرسومات المرفقة لعرض البحث وفق أصول المنهجية العلمية:



حيث إعتمدنا في **الفصل الأول** التعريف بالعامل الأجنبي وما يتضمنه هذا التعريف من إشكاليات والمركز القانوني للاجيء الفلسطيني في الأردن وهل يعتبر أجنبياً أم لا يعتبر كذلك لمقاصد قانون العمل، ثم تناولنا في قسم آخر من الفصل الأول ذاته وإنه وكما هو موضح في الرسم المتقدم مجمل التشريعات الأردنية التي نظمت وتؤثر في المركز القانوني للعامل الأجنبي.

إن المنهجية المتبعة في **الفصل الأول** من هذا البحث تعد، وبإجتهادنا، الأكثر توافقاً مع الموضوع الواسع الذي تعامل معه هذا البحث القانوني وقد يتعرض لإنتقاد لغايات تجاوزه في أبحاث أخرى يتوجب كتابتها لغايات إكمال النواقص التي لم يغطها هذا البحث بخصوص عمل الأجانب في الأردن.

أما **الفصل الثاني** فقد تناولنا فيه المعايير الدولية الضابطة لعمل الأجانب في الأردن، ونقصد بذلك تلك الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي وقع عليها الأردن أو إلتزم به بوصفه عضواً في الجماعة الدولية، ثم تطرقنا إلى التطبيقات الوطنية وما يسجل عليها من إنتقادات إن مست حقوق العمال الأجانب بشكل سلبي، ونثبت فيما يلي المخطط التوضيحي للفصل الثاني من هذا البحث:



ثم إنتهينا بموجب **الخاتمة** إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها من هذا البحث وثبتنا التوصيات التي نعتقد بأنها قد تسهم في علاج نقاط النقص التي تم توضيحها في متن هذا البحث.

وقد نكون أصبنا في هذه العملية البحثية ووفقنا إلى توضيح ما يعتري عمل الأجانب في الأردن من مشكلات قانونية وكيف يمكن أن نتجاوزها، وقد نكون أخطأنا في ما هو مثبت من نتائج وتحليلات، إلا ان هذا هو ما يميز عمل الإنسان انه مستحيل الكمال ولن يصل إلى تقويمه إلا بتوجيه من الغير وتعليق من أصحاب الخبرة وهو ما ننتظره إن وقع منا سهو أو غلط غير مقصود، آملاً في ختام هذه المقدمة التمهيدية أن أساهم في إضافة معلومة جديدة لأي قارئ لهذا البحث المتواضع.

الباحث

ضياء أبو فنس

عمان في ٢٠١١/٠٦/٠٢

التمهيد

عمل الأجانب، موضوع يتنازعه عدد من الإتجاهات القانونية ومنطق المصلحة المتبادلة والقوة المنفردة في بعض الأحوال.

تعابير قد لا يتفق عليها الكثيرون لكنها حقيقة وواقع، فأي دولة، مهما كانت، لا بد وأن لها رعايا يعملون خارج حدودها الإقليمية، مما يعني أن هؤلاء الرعايا هم أجانب قبل الدولة المضيفة، وقد تكون هذه الدولة المضيفة دولة جوار ملاصقة للدولة التي يتبع لها هؤلاء العمال، مما يتحقق معه أمر المصلحة المتبادلة فلو كانت إحدى الدول سوق عمل بالنسبة للأخرى فيمكن أن تكون الدولة مصدرة العمالة دولة إستهلاك بالنسبة لرعايا الدولة الأولى، ومنطق القوة الذي قصدناه في مقدمة هذه التمهيد هو رعايا الدول العظمى الذين لا يتلقون المعاملة ذاتها التي يتلقاها رعايا الدول الفقيرة والنامية.

كل هذه المحاور العامة التي جئنا بها في فقرة أولى بما تقدم تسمح لنا القول بأن البحث في عمل الأجانب لدى أي دولة، ومنها موضوع هذا البحث: الأردن، يتوجب على الباحث أن يتناول مفهوم الأجنبي ومتى يعتبر الشخص أجنبياً لغايات البحث، كما يستوجب الأمر دراسة طائفة معينة من الأجانب تتميز بخصائصها عن بقية طوائف مجتمع المشكلة، كما يستلزم الأمر ذاته إطلاع القارئ على جملة التشريعات التي تنظم المركز القانوني لعمل الأجانب في مجتمع المشكلة، أي مجتمع البحث، ومن ثم البحث في الإلتزامات الدولية الملقاة على عاتق الدول بمواجهة العمالة الأجنبية التي تعمل لديها.

لقد كثرت في الآونة الأخيرة الدعوات التي تهدف إلى حماية العمالة الأجنبية و إلى التدخل لوقف الإنتهاكات التي يتعرض لها العمال الأجانب وخصوصاً في دول قارة آسيا وعلى وجه التحديد في العالم العربي، والسبب في ذلك أن الحقوق الأساسية للأفراد في هذه الدول مازالت تعاني من المساس بها بشكل سلبي، وهو أمر لا مجاملة ولا مواربة فيه فهي أمور محسوسة ومكشوفة، مما يعني أن العناصر الوطنية ذات التابعية المحلية في هذه الدول لم تحصل بعد على حماية وضمانات جادة لحقوقها فماذا ينتظر العامل الأجنبي لديها!!!! وإن لم يكن ذلك مسوغ لإنتهاك حقوق العمال الأجانب فإنه يتوجب الإشارة إلى أمر هام تناوله هذا البحث وهو المعايير الدولية الضابطة للمركز القانوني الخاص بالعامل الأجنبي، إذ وضحنا تلك الإلتزامات المترتبة في ذمة الدول إتجاه العمال الأجانب لديها لمجرد كون الدولة عضواً في الجماعة الدولية

وبسبب الإنخراط في إتفاقيات ومعاهدات دولية رتبت إلتزامات متبادلة في ذمة أطرافها.

بهذه السطور نستطيع أن نلخص مجمل هذا البحث، الذي إعتنى بعمالة الأجانب في الأردن، وبالمنهجية التي سبق وأن تطرقنا إليها في المقدمة، فإننا نعتقد أن هذا الجهد قد شمل جوانب مختلفة بهذا الموضوع وقد يكون هنالك نقص قد إعترى المعالجة القانونية لموضوع البحث إلا أن حداثته هي السبب في ذلك ونأمل أن تكون للأبحاث التالية لهذا البحث نصيب في إكمال أي خلل أو نقص شاب هذا العمل.

الفصل الأول

المفهوم القانوني لعمل الأجانب في الأردن

سنتطرق في هذا الفصل إلى بيان وتوضيح ما يتعلق بالمفهوم القانوني لعمل الأجانب في الأردن من خلال مبحثين سنفرد الأول لبيان المقصود بتعبير الأجنبي، وذلك من خلال إستعراض واف لمدلول هذه الكلمة، حيث سنخصص المطلب الأول لهذه الغاية بحيث نقسم هذا المطلب إلى فرعين إثنين نتطرق من خلال الفرع الأول إلى التعريف بالأجنبي، بالحدود التي ترتبط بغايات البحث، ثم سنتطرق وبموجب الفرع الثاني من هذا المطلب إلى موضوع اللاجئين ومركزهم القانوني وكيفية التعامل معهم ووضع اللاجيء الفلسطيني في الأردن وعلاقة هذا الأمر بإعتباره أجنبي من عدمه.

بينما سيكون المطلب الثاني من المبحث الأول من هذ الفصل مخصصاً لتوضيح المقصود بعبارة (عمل) وما يختلط بهذه الكلمة من معان تقترب إلى المقاولة أو الإستخدام الذي لا يعد عملاً بالمفهوم المقصود بقانون العمل، حيث سنقسم هذا المطلب إلى فرعين إثنين، ففي الفرع الأول سنستعرض النصوص القانونية الواردة في التشريعات الأردنية والتي إستخدمت تعبير (عمل) ثم سنخصص الفرع الثاني من المطلب الثاني في هذا الفصل لبيان وتوضيح الإجتهاد الفقهي والقضائي المتعلق بهذه المسألة.

أما المبحث الثاني من هذا الفصل فإنه سيخصص للبحث في موضوع الحزمة التشريعية الناظمة للمركز القانوني للأجانب العاملين في الأردن، وبموجب هذا المبحث سنحاول الإحاطة بجميع النصوص القانونية التي أثرت وتؤثر بالمركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن، حيث سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول نستعرض من خلاله مدى علاقة النصوص الدستورية والتشريع الخاص، أي قانون العمل، بالمركز القانوني للعمال الأجانب في الأردن وسيكون ذلك من خلال فرعين إثنين.

واما المطلب الثاني من هذا المبحث فسنعمد من خلاله إلى إستعراض وتوضيح ما تبقى من تشريعات أردنية منظمة للمركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن، وسيكون ذلك من خلال فرعين، فرع أول سنخصصه للقوانين وفرع ثان للأنظمة والتعليمات.

وبذلك نكون قد أوضحنا للقارئ، وبإجتهادنا، كل ما يتعلق بتنظيم المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن ونمهد به للفصل الثاني من هذا البحث الذي لن يخلُ كذلك الأمر من الإشارة إلى بعض أحكام التشريعات الواردة في المنظومة التشريعية الأردنية والتي تتصل بالمعايير الشاملة لعمل الأجانب والتي سنفرد الفصل الثاني لمناقشتها وتوضيحها.

المبحث الأول

مفهوم الأجنبي العامل

سنتناول ومن خلال المطلب الأول مفهوم الأجنبي لغايات هذا البحث حيث سنخصص الفرع الأول لتعريف (الأجنبي) لغة وفقهاً في الفرع الأول ومن ثم سنتطرق إلى المركز القانوني للاجيء وبالأخص اللاجيء الفلسطيني في الفرع الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الأجنبي

تختلط التعابير والمفاهيم المتعلقة بالأجانب ولكن ما يهمنا في هذا المقام هو توضيح المقصود بالأجنبي وتعريف الأجنبي لغايات هذا البحث وسنوضحه من خلال فرعين إثنين سنفرد الفرع الأول لتعريف الأجنبي أما الثاني فسنخصصه لموضوع اللاجئين.

الفرع الأول: تعريف الأجنبي:

أولاً: الأجنبي من الناحية اللغوية: إنه بالرجوع إلى المعنى اللغوي، وليس الإصطلاحي لتعريف الأجنبي نجد أن المقصود به:

الأجنبي: الأجنب. ويقال هو أجنبي من هذا الأمر: لا تعلق له به ولا معرفة. من لا يتمتع بجنسية الدولة، جمعها أجانب[١].

وهو المعنى ذاته الذي ورد في معجم لاورس المعتمد من قبل مجمع اللغة العربية في باريس[٢] والذي أضاف تعريفاً لتعبير (الأجنبية) بأنها الحالة القانونية التي تلازم الأجنبي في أي بلد كان.

---

(١) المعجم الوسيط، دار إحياء التراث العربي، لبنان، الجزء الأول، طبعة ثانية، ١٩٧٢، ص ١٣٨.

(٢) د. خليل الجر، لاروس المعجم العربي الحديث، باريس، ص٢٧.

ثانياً: مفهوم الأجنبي بالفقه الإسلامي: لقد إستعمل الفقه الإسلامي تعبير (أجنبي) ولكن في مدلول آخر يختلف إختلافاً كلياً عن ذلك المقصود في موضوع هذا البحث ومثال ذلك:

فالقول بأن للدائن أن يطلب قبول **الأجانب** في المزايدة، ولو إتفق الشركاء جميعاً على إقتصارها عليهم[1]، أو التعبير المستخدم في جملة (وإذا كانت الشريعة لا تميز رئيس الدولة الإسلامية الأعلى فهي لا تميز رئيس **دولة أجنبية**)[2].

فالمقصود بتعبير أجانب في العبارة الأولى، ومفرده أجنبي هو الشخص الذي لا يعتبر من جملة الشركاء في المال أي الغريب عن المال، وليس المقصود به الأجنبي لغايات هذا البحث، ذلك أن إستخدام هذا المصطلح له مدلولات مختلفة. وكذلك الأمر فإن المقصود بتعبير (دولة أجنبية) المشار إليه أعلاه، وحسب الهامش المثبت في الصفحة ذاتها المشار إليها في الكتاب نفسه، الدول المحاربة التي تقوم في دار الحرب.

مما يعني أن تعبير أجنبي أو أجانب ولغايات هذا البحث يتوجب أن يفهم بما ينسجم مع الموضوع ككل.

ولا يفوتنا الإشارة إلى مسألة هامة تتعلق بالطريقة التي كان المشرع الأردني يتعامل فيها وينظر من خلالها للأجنبي في فترة زمنية إتسم بها عمل الأجانب في الأردن بالتشكيك في مدى مصداقيته، وإنه وللتدليل على ذلك نشير إلى نظام مراقبة الأعمال الأجنبية رقم ٥١ لسنة ١٩٧٨ [3].

وبمجرد الخوض في بيان المركز القانوني للعمال الأجانب في الوقت الحالي داخل حدود المملكة الأردنية الهاشمية وتلك الإمتيازات التي تحظى بها الشركات الأجنبية حالياً يتبادر إلى الذهن مدى التحول الجذري الذي أصاب

---

(١) محمد علي عرفة، أسباب كسب الملكية، الجزء الأول، ١٩٥٠، القاهرة، ص ٤٤١، فقرة ٣١٧.

(٢) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، المجلد الأول، مكتبة دار التراث، القاهرة، طبعة ٢٠٠٢، ص ٢٨٠.

(٣) هذا النظام صدر بموجب المادة ٤ من قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥، وقد ألغى قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ القانون المذكور وجميع القرارات والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وذلك بموجب نص المادة ١٣ منه والتي نصت: يلغى قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥، وجميع انظمة الدفاع واوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، وذلك اعتبارا من نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، وهذا ما يجب اخذه بعين الإعتبار عند قراءة البحث، علماً ان النظام المذكور كان يهدف إلى عدم سيطرة رأس المال الأجنبي على الإقتصاد الوطني في تلك الفترة.

سياسة الدولة الداخلية والخارجية بخصوص وجود الأجانب في الأراضي الأردنية و تحديد مصير العمالة الأجنبية فيها، فسيطرة شركات المقاولات الأجنبية على أكبر المشاريع التنموية وإستحواذ عائلات أجنبية على أهم البنوك يعد أمراً يستوجب التوقف عنده للتبصر بالفارق الذي هو عليه المركز القانوني للأجنبي (المستخدم في منزل مثلاً) وتلك الشركات التي أوردنا الإشارة إليها في هذه الفقرة، فهنالك عمال أجانب تبلغ رواتبهم الشهرية عشرات الآلاف من الدنانير يأخذون رواتبهم من شركات مساهمة عامة أردنية، وتعمل تحديداً في قطاع البنوك، والسبب في ذلك أن رأس المال الأجنبي قد سمح له بشراء حصة كبيرة من الوعاء المالي لهذه الشركات فضخ فيها عمّالاً أجانب ليمتص ما أمكن من رأس المال الوطني، على مرأى في بعض الأحيان من الشريك الأردني الذي قد يكون جهة رسمية تستثمر في هذا القطاع لزيادة إيراداتها من خلال وحدتها الإستثمارية كما تعتقد.

وبهذا يمكن ملاحظة ومن خلال الفقرات السابقة كيف كان الأمر بخصوص العمالة الأجنبية في الأردن وكيف كانت تعامل.

ثالثاً: العلاقة بين مفهوم العامل الأجنبي والعامل المهاجر:

(الهجرة) تعبير لم يستخدم من قبل المشرع الأردني حالياً أو سابقاً للدلالة على العمالة الأجنبية الوافدة إلى الأردن كما هو الحال في بعض الدول العربية والأجنبية وعلى سبيل المثال: في جمهورية مصر العربية، نجد أن الوزارة المختصة بشؤون العمل إسمها (وزارة القوى العاملة والهجرة)، في إسبانيا نجد أن وزارة العمل هنالك يطلق عليها إسم (Ministerio de Trabajo y Inmigracion) أي (وزارة العمل والهجرة).

فنجد أن الحالتين في الدولتين متقدمتي الذكر متعلق بإحدى الدول التي تصدر عمالة إلى الخارج وهي مصر، بينما الدولة الثانية فإنها تعد مستقطباً للعمالة الإفريقية من ناحية ومن ناحية أخرى للعمالة من أمريكا الجنوبية، وعليه ربطت تلك الدولتان نشاطات وزارة العمل لديها بموضوع الهجرة، **فهل تعد الأردن من الدول التي يتوجب عليها الإهتمام بمسألة الهجرة؟؟؟**، أي تصدير الأيدي العاملة وإستقبال العمالة الأجنبية وهو امر لم يؤخذ به في الأردن.

وبما أننا قد عرجنا بالحديث عن العمالة في الخارج فإنه من المستحسن وضع تعريف للعامل المهاجر أو المهاجر وفقاً للتعاريف المتفق عليها في

التشريعات المقارنة[1].

يختلف أمر التعامل مع العامل الأجنبي من دولة إلى أخرى، بسبب إختلاف درجة حماية الحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم العامة، وهذا يعني انه طالما أن النظام القانوني في الدولة يضع مثل هذا النوع من الحقوق والحريات موضع إهتمام فإن العامل وبصفته إنساناً سينال قسطاً وافراً من الحماية في هذا المجال.

وعليه فإنه لا يجوز أن تنعقد مقارنة مثلاً بين الحال التي عليها العمالة في الأردن بتلك الموجودة في فرنسا، والسبب في ذلك أن العنصر الوطني في الدولة الأولى مازال يطالب بحماية حقوقه العمالية ويناشد بتطوير التشريعات العمالية لحماية حقوقه بمواجهة رب العمل، فإن كان الوضع كذلك بخصوص العنصر الوطني فإنه من المستحيل أن يكون العنصر الأجنبي في وضع أفضل وأحسن.

وبرجوعنا إلى تعريف المهاجر وفق تشريعات إحدى الدول المتمدنة نجد أنه قد جاء على النحو الآتي:

المهاجر من يهاجر، أو هو من ينتقل من بلده أو من المكان الذي يوجد فيه مكان إقامته إلى مكان آخر وذلك لكي ينشأ وبشكل طويل الأمد وبقصد العمل أو الإستثمار في نشاط مشروع[2]. و هذا التعريف يتطابق مع التعريف الذي أخذ به احد المعاجم القانونية العربية[3] والذي عرف المهاجرة (وكان من الأجدر القول الهجرة): هجرة المواطن إلى بلاد أجنبية للعمل والإقامة فيها ويقابلها الهجرة الوافدة التي تعني قدوم ومجئ أناس من بلد أخرى للإقامة إلى بلد ثانية للعمل والإقامة فيها.

لقد إهتم المشرع الإسباني، وبوصف إسبانيا أحد الدول التي تستقبل كثيراً من العمال المهاجرين غير الشرعيين يومياً وتستقطب للعمل لديها عمالاً شرعيين عن طريق إحضارهم من دول المستعمرات السابقة وهي أمريكا الجنوبية، بإصداره في عام ٢٠٠٠، أي قبل حوالي فقط ١٠ سنوات،

---

(١) وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة ١٩٩٠ العامل المهاجر بأنه: الشخص الذي سيزاول أو ما برح يزاول نشاطا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها.

(٢) DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERCHO USUAL باللغتين الإسبانية واللاتينية الجزء الرابع، الطبعة الثامنة عشر، سنة ١٩٨٤، منشورات HELIASTA، بيونس آيرس، الأرجنتين، ص ٤٢٥.

(٣) د. روحي البعلبكي، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٢، ص ١٦١٦.

قانونـــاً متعلقـــاً بحقـــوق وحريـــات الأجانـــب وكيفيـــة إنـــدماجهم فـــي المجتمـــع المحلي[١]وعلينا الملاحظة ان الإهتمام التشريعي بالمهاجرين قد بدأ منذ عشر سنوات خلت وهذا الأمر في دولة تعد صاحبة ثـامن أقوى إقتصـاد فـي العـالم[٢] فلا ضير إذا وجدنا بعض الخلل التشريعي هنا في الأردن، وعود على ذلك التشريع المقارن فقد أورد المشرع ذاته تعريفاً لمفهوم (الأجنبي) في المادة الأولى من القانون ذاته:

المادة رقم (١) [٣]: حدود نطاق تطبيق القانون:

الفقرة (١): يعتبروا أجانب، لغايات تطبيق أحكام هذا القانون، من لا يحملون الجنسية الإسبانية.

الفقرة (٢): يتم تفسير أحكام هذا القانون، في كل الأحوال، دون إخلال بما ورد في القوانين الخاصة أو الإتفاقيات الدولية التي تعتبر إسبانيا طرف فيها.

الفقرة (٣): يطبق على تابعي دول الإتحاد الأوروبي أو من هو مشمول بأحكام (النظام المشترك) الأحكام الخاصة بهم، دون إجحاف بإنطباق أحكام هذا القانون عليهم إن كان في مصلحتهم.

نلاحظ أن التشريع المقارن الذي لجأنا إليه فيما تقدم قد عرف الأجنبي وبكل صراحة بانه كل من لا يحمل جنسية الدولة، وهذا الأمر يعد قريباً لمعظم التشريعات ومنها التشريع الأردني، وهو ما سنلاحظه في قانون الإقامة وشؤون

---

(١) هو القانون Ley Organica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los extrajeros en España y su integración social ويترجم هذا القانون إلى اللغة العربية: القانون الأساسي رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ١١ من يناير، المتعلق بحقوق وحريات الأجانب وإندماجمهم الإجتماعي.

(٢) لا ننكر أن الإهتمام التشريعي بأمور الأجانب في إسبانيا قد بدأ منذ عام ١٩٨٥ أي في بدايات التحول الديموقراطي وإنهيار نظام حكم فرانكو العسكري، إلا أن المركز القانوني القوي للمهاجر الأجنبي قد بدأ بالظهور في الحقبة القريبة التي أشرنا إليها في المتن.

(٣) نورد في هذا المقام أصل النص كما ورد باللغة الإسبانية وما تم تثبيته في المتن هو ترجمته إلى اللغة العربية: **Artículo 1.** Delimitación del ámbito: 1. Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española.**2**. Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los Tratados internacionales en los que España sea parte.**3**. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.

الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣[١] حيث سنعالج أهم النقاط التي وردت في هذا القانون في مطلب آخر من هذا البحث، إلا ان المشرع هناك (اي في إسبانيا) قد وضح وبصورة جلية وواضحة المقام الذي تعتليه الإتفاقات الدولية الموقعة من قبل حكومة الدولة وكيف أنها تعلو على التشريعات الداخلية، وهي مسألة سنأتي على تفصيلها لاحقاً.

وما يهمنا في هذا كله أن التشريع المقارن وفي القانون المشار إليه فيما تقدم، قد إستخدم مصطلح (مهاجر) و(مهاجرين)[٢] وبدأ يعترف بحقوق هذه الطائفة لكي تنسجم تشريعاته مع منظومة التشريعات الأوروبية ضمن نطاق دول الإتحاد الأوروبي، وبدأ بتقرير الحقوق والحريات التي لا يجوز المساس بها لهذه الطائفة وفصل وأصل في ذلك، ولكن متى تم هذا الأمر؟؟؟؟

لقد أعطي المهاجر إلى تلك الدول حقوقه الكاملة وغير المنقوصة، من حيث الحماية التشريعية وليس من الناحية التطبيقية، في وقت متأخر ولهذا نتعجب لسهام النقد التي توجه دائماً للتشريعات الأردنية والتي تتعامل مع هذا الموضوع ونشير إلى أن هذا المهاجر (العامل طبعاً والذي توجه إلى الدول الأوروبية بحثاً عن مستقبل أفضل) لم يصل إلى ما وصل إليه إلا بعد أن حقق العمال الوطنيون كامل حقوقهم بمواجهة أرباب العمل من خلال نقاباتهم العمالية الفاعلة والفعالة، فلا يجوز أن نقارن أوضاع العمال الأجانب في العالم العربي ككل بأوضاع العمالة الأجنبية (المهاجرة) إلى أوروبا لوجود فرق بسيط أن الحماية يجب أن ترسخ للعنصر الوطني إبتداءً قبل أن يهتم المشرع بطائفة الوافدين للعمل لديه، دون إنكار بأن هذا الأمر لا يعد مبرراً يسمح بإنتهاك حقوقهم مطلقاً.

وبهذه الأسطر السابقة نجد كيف أن المشرع المقارن قد إهتم بأمر المهاجرين والهجرة وحتى أنه قد نص في الوثيقة الدستورية على حقوقهم وعلى أن تتحمل الدولة المسؤولية إتجاههم (هنا المقصود بالمثال إسبانيا).

---

(١) علماً ان المادة الثانية من هذا القانون قد عرفت الأجنبي بأنه كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية.

(٢) بالرجوع إلى نص المادة ١٣ فقرة ١ من الدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨ نجد أن نص هذه المادة يقرر: Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley. وتقضي هذه الفقرة بأن: يتمتع الأجانب في إسبانيا بذات الحقوق والحريات العامة التي يكفلها هذا الفصل وفق ما هو منصوص عليه بالمعاهدات والقانون. ثم جاءت المادة ١٤٩ بفقرتها الأولى وفقرتها الفرعية الثانية وحددت أن من وظائف الدولة الأساسية الإهتمام بأمر المواطنة (الجنسية)، الهجرة، المهاجرين، الأجانب، وحق اللجوء. وهذه المادة من الدستور الإسباني المشار إليه تبين أن هذه الأمور تعد من وظائف الدولة الحصرية التي لا يجوز لأحد التدخل فيها هناك.

علماً أن المؤتمرات الدولية المختلفة، والتي شارك في جزء منها الأردن، قد تطرقت إلى حماية المهاجرين وتقرير حقوقهم، فالمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الإجتماعية والمؤتمر العالمي للمرأة كلها من المحافل الدولية ذات الصلة بالمهاجرين[١].

ولا يفوتنا أن نشير إلى القرار رقم ٢٠٠/ ٤٨ الصادر عن لجنة حقوق الإنسان في الدورة السادسة والخمسين[٢]، والذي يعد ملزماً للأردن، والذي تناول المحاور الآتية بخصوص تقرير حقوق العمال الجانب (المهاجرين) وحماية حقوقهم على النحو الآتي[٣]:

١) التسليم بأن المبادئ والمعايير الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنطبق على الجميع بمن فيهم المهاجرين.

٢) الطلب إلى الدول أن تقوم بتعزيز وحماية حقوق الإنسان الأساسية لجميع المهاجرين بصورة فعالة، طبقاً للنظام الدستوري في كل منها، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والصكوك الدولية التي هي طرف فيها، والتي قد تشمل العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإتفاقية حقوق الطفل، والصكوك الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان والواجبة

---

(١) سنتطرق إلى الإتفاقيات الدولية التي تناولت موضوع حقوق وحماية حقوق العمال الأجانب (المهاجرين) في الفصل الثاني من هذا البحث.

(٢) الأستاذ أمير فرج يوسف، موسوعة حقوق الإنسان، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨، من ص ١٤٤٠ إلى ص ١٤٤٥.

(٣) وقعت الأردن على البروتوكول الإختياري للمثياق الدولي للحقوق السياسية والمدنية، وقد تم إنشاء لجنة حقوق الإنسان بموجب معاهدة دولية تسمى الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية ICCPR ويعتبر ميثاق ICCPR أحد أهم الوثائق المكتوبة المتعلقة بحقوق الإنسان. وهي تضع ركائز حقوق الإنسان الأساسية للأفراد والتي يجب على الحكومات إحترامها. ويتعين دور لجنة حقوق الإنسان في ضمان أن تلتزم الدول الأعضاء أي الدول التي شاركت في ميثاق ICCPR بإحترام حقوق الإنسان التي نص عليها الميثاق، وتعتبر اللجنة هيئة لتنفيذ الميثاق، وهي لها سلطات الميثاق (الدولية والقانونية). وتمنح هذه السلطات اللجنة صلاحية التحقق فيما إذا كانت البلدان تنفذ إلتزامها بحماية حقوق الإنسان كما نص عليه ميثاق ICCPR أم لا. وتتألف اللجنة من ١٨ شخص يعملون بصفتهم الشخصية. وتجتمع هذه اللجنة ثلاث مرات في العام بمقر الأمم المتحدة. ويمكن مراجعة الموقع الرسمي للجنة حقوق الإنسان لمزيد من المعلومات http://www2.ohchr.org/english/lae/ccpr.htm

التطبيق.

٣) دعم ما خلص إليه قرار لجنة حقوق الإنسان رقم ١٩٩٩/٤٤ المتضمن إزالة العقبات التي تعترض عودة المهاجرين الذين ليست لديهم الوثائق اللازمة أو الذين هم في وضع غير سوي.

٤) الطلب من جميع المعنيين القيام بتبادل المعلومات بشأن إنتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين أينما تحدث، من الحكومات، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والوكالات المتخصصة، والمقررين المعنيين بمختلف مسائل حقوق الإنسان.

٥) الطلب من أصحاب الشأن التعاون مع اللجنة لتفعيل ما تقدم.

٦) عقد زيارات بغية تحسين الحماية الممنوحة لحقوق الإنسان للمهاجرين، والطلب إلى جميع الحكومات الموافقة على إجراء هذا النوع من الزيارات.

٧) ربط النتائج والأعمال المتعلقة بذلك بمسألة مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب[١] والتعصب المتصل بذلك.

٨) وجوب التعامل مع المهاجرين من منطلق إنساني صرف وبغض النظر عن مركزهم القانوني في الدولة المضيفة.

٩) تشجيع الدول الأعضاء على سن وتفعيل التشريعات الوطنية التي تحد من الإتجار الدولي بالمهاجرين، وبالأخص تلك التشريعات التي تحد من الإتجار بالمهاجرين بطريقة تعرض حياتهم للخطر أو الذي يستتبع ذلك أنواعاً وأشكالاً مختلفة من العبودية والرق والإستغلال الجنسي أو الإستغلال في العمل، و أنه يجب أن يتم تعزيز التعاون الدولي لمكافحة هذا الإتجار.

هذه البنود جميعها تدخل في إطار التنظيم الدولي والإلتزامات العالمية لأي دولة بمواجهة العمال الأجانب الذين قد يعملون في أراضيها لفترة محدودة أو لفترات طويلة، وبالتالي سنجد في جزء لاحق من هذا البحث أن معظم

---

(١) إن مصطلح كره الأجانب أو ما يعرف باللغة الإسبانية Xenofobia هو مصطلح قديم جداً يعود في أصله اللغوي إلى اللغة اليونانية وهو متكون من شقين الشق الأول كلمة: Xenos والتي تقابل باللغة الإسبانية الحالية تعبير Extranjero ويعني (أجنبي) واما الشق الثاني من هذا المصطلح فهو كلمة Phops ويقابل بالإسبانية Miedo وتعني خوف أي وبجمع المعنيين هو الخوف من الأجانب إلى درجة الكره، راجع في ذلك تفصيلاً معجم Diccionario de uso del español، مطبوعات GREDOS طبعة ٢٠٠٨، مدريد، ص ٥٣١. ونضيف أن قانون العقوبات الإسباني لسنة ١٩٩٥ وبالمادة ٣١٤ منه يعاقب على مسألة (كره الأجانب) بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين أو بالغرامة التي تعادل بدل ١٢ إلى ٢٤ شهر حبس.

التشريعات الأردنية أو حتى إجتهادات القضاء الأردني تصب في خانة تعزيز التوافق بين الإجراءات الوطنية والإلتزامات الدولية لهذه الدولة بوصفها جزءاً من الجماعة الدولية، وقد إستخدمنا تعبير معظم وليس جميع لوجود بعض الإنتقادات التي سنشير إليها في حينه.

وبهذا القدر المختصر نكون قد حاولنا شمول ما يتعلق بمفهوم العامل الأجنبي ووضحنا المقصود بالعامل الأجنبي والمهاجر وسقنا من الأمثلة التوضيحية ما ييسر هذه المسألة ويقتضي الأمر لإكتمال الدراسة أن نتطرق إلى الوضع القانوني للاجيء بشكل عام ومن ثم بيان المركز القانوني للاجيء الفلسطيني لكي نشمل جميع مفردات هذه الجزئية بالتوضيح وهو ما سنبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: اللاجيء والمركز القانوني للاجئ الفلسطيني في الأردن:

دون الخوض بما يعتري هذه المسألة من عوائق سياسية ومشكلات قانونية، فإن هذه الجزئية من البحث ترغب في بسط مسألة المركز القانوني للاجئين الفلسطنيين الموجودين على الأرض الأردنية أو من من يحملون جوازات سفر صادرة عن مكاتب دائرة الأحوال المدنية والبعثات الدبلوماسية الأردنية في الخارج، دون حصولهم على قيد مدني أي رقم وطني، ولا يخفى على أهل الإختصاص الفارق بين تعبير اللاجيء الفلسطيني والنازح الفلسطيني والذي سنبينه بإختصار ضمن هذا الفرع[١].

توطئة للتذكير بمشكلة اللاجئين الفلسطينين:

ظهرت مشكلة اللاجئين في حيز الواقع بإنشاء إسرائيل في شهر أيار ١٩٤٨، حيث تم تشريد الشعب الفلسطيني من وطنه وأرضه لإفساح المجال أمام اليهود الوافدين إلى أرض فلسطين. وبدأت هذه المشكلة بالتعاظم في مأساتها والتعقيد في ظروفها وملابساتها منذ ذلك التاريخ حنى يومنا هذا، حتى تم إعتبارها من أكبر مشكلات العصر الإنسانية والسياسية والإقتصادية والقانونية.

بعد ذلك إنتقلت آثار هذه المشكلة إلى الأمم المتحدة حيث أصدرت قراراً في ١٩٤٨/١٢/١١ جاء فيه:

١. تنشأ لجنة للتوفيق من ثلاثة أعضاء هم: الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا

---

(١) يمكن القول أن الفارق الأساسي بين النازح واللاجيء أن الأول قد نزح من أرضه إلى أرضه، أي إنتقل من أراضي الـ ٦٧ إلى الأردن وكانت في تلك الفترة تعتبر أراضي الـ ٦٧ أراضٍ أردنية بينما اللاجيء فسيأتي تفصيله تباعاً.

وتركيا يعهد إليها بذات الوظائف التي كان يقوم بها وسيط الأمم المتحدة و ما سيعهد إليهم من مجلس الأمن.

٢. أن يسمح للاجئين الذين يرغبون في العودة إلى ديارهم والحياة بسلام مع جيرانهم في أقرب وقت ممكن وأن يدفع التعويض عن الممتلكات لمن لا يرغب في العودة وتقوم لجنة التوفيق بتيسير عودة اللاجئين وتوطينهم وإستردادهم لإعتباهم الإقتصادي والإجتماعي.

وقد بقي هذا القرار وما لحقه من قرارات مؤكدة ومكررة لمضمونه حبراً على ورق، حيث بقيت إسرائيل رافضة لعودة اللاجئين وفق منطوق القرار، مما أدى بالنتيجة إلى إنشاء جهاز تخديري لهذه المشكلة وهو وكالة الغوث للاجئين لتقديم الإعاشة بالتعاون مع الدول العربية المضيفة، ونتج عن هذا الأمر توزيع اللاجئين الفلسطينين إلى عدد من الدول العربية بحيث أصبحوا يتمتعون بكيان خاص بهم ومنحوا على أثره حقوقاً خاصة بالجنسية والإقامة والعمل كل هذا جنب إلى جنب لما تقدمه لهم وكالة الغوث من مساعدات، وخلص الواقع القانوني للاجئين بموجب قرار مجلس الأمن الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١١/٢٢ في الفقرة ٢/ب منه والذي أكد على حق هؤلاء في الرجوع إلى ديارهم أوتعويضهم عن الإستحالة (أي إستحالة العودة)، وهو ما ينتظره كثر منذ ذلك التاريخ (١).

وعليه فإننا سنحاول من خلال هذه الجزئية الإجابة على التساؤل الآتي: الفلسطيني اللاجئ إلى أراضي المملكة الأردنية الهاشمية، هل يعتبر، وفي منظور قانون العمل الأردني، أجنبياً أم لا؟؟؟

إن الإجابة على هذا السؤال تقتضي توضيحاً على النحو الآتي(٢):

أولاً: من هو اللاجئ:

سنستعرض التعريفات المختلفة الواردة أدناه للوصول إلى تعريف قانوني جامع ومانع لمفهوم (اللاجئ) لغايات إكسائه على المقيمين في المخيمات

(١) لمزيد من المعلومات يمكن مراجعة: د. حسن الجلبي، قضية فلسطين في ضوء القانون الدولي، منشورات قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، معهد البحوث والدراسات العربية طبعة ١٩٦٩، ص ١١٢، ١١٣، ١١٤.

(٢) ما في هذا البند من تلخيص ونتائج منسوب للمجلة المغربية الإلكترونية للقانون الإداري وموقعها الرسمي على شبكة الإنترنت http://justice-administrative.maktoobblog.com، ولبحث مقدم من قبل الكاتب ناهض زقوت، ومنشور فيها، وقد قام الباحث بمراجعة المصادر المشار إليها في البحث وثبتها للأمانة العلمية وأضاف إليها بعض التعليقات والهوامش.

الموجودة في الأردن والبالغ عددها ثلاثة عشر مخيماًً معداً لإيواء وإقامة اللاجئين الفلسطينين[1] وذلك على النحو الآتي:

١/مفهوم اللاجيء في الاتفاقات الدولية الصادرة عن الهيئات والمنظمات الدولية:

تمثل هيئة الأمم المتحدة مصدراً بالغ الأهمية بالنسبة للأسرة الدولية في تشريع قواعد القانون الدولي وصياغة بنوده، لهذا صاغت الأمم المتحدة مجموعة كبيرة من الاتفاقات والأعراف الدولية التي تحمي اللاجئ وتحافظ على حقوق الإنسان، وكانت الاتفاقية الدولية الخاصة بمركز اللاجئين والصادرة عام ١٩٥١، من أهم الاتفاقات الدولية التي صدرت بعد الحرب العالمية الثانية. حيث جاء فيها تعريف للاجيء بأنه "كل شخص يوجد نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من يناير سنة ١٩٥١، وبسبب تخوف له ما يبرره من التعرض لاضطهاده لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لعضوية فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج دولة جنسيته وغير قادر أو لا يريد بسبب ذلك التخوف أن يستظل بحماية دولته، أو كل شخص لا يتمتع بجنسية، ويوجد خارج دولة إقامته المعتادة بسبب تلك الظروف، ولا يستطيع أو غير راغب بسبب هذا التخوف أن يعود إلى تلك الدولة[2].

ما يوجه إلى هذا التعريف من إنتقادات:

١- إن هذه الاتفاقية رغم صفتها الدولية، اتفاقية خاصة بشعوب محددة، ولا يمكن أن تطبق على الحالة موضوع البحث، كما أن هذا التعريف قد جاء بمحددٍٍ زمنيٍ لتاريخ اللجوء، مما يعني أن اللاجئ بعد يناير١٩٥١لا تشمله الاتفاقية، فهي لا تشمل اللاجئين الفلسطنيين[3].

٢- كما أن هذه الاتفاقية تعاملت مع الأفراد وليس الجماعات، حيث نصت على الاضطهاد الواقع على الشخص بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو

(١) هذه المخيمات هي: البقعة، الوحدات، حطين، إربد، عزمي المفتي، سوف، جرش، الحسين، الزرقاء، الطالبية، مادبا، الأمير الحسن، السخنة. ويمكن الرجوع إلى موقع دائرة الشؤون الفلسطينية التابعة لوزارة الخارجية الأردنية لمزيد من المعلومات حول هذه المخيمات والموقع الرسمي هو: www.dpa.gov.jo.

(٢) أحمد الرشيدي، الحماية الدولية للاجئين ـ أعمال ندوة نظمها مركز البحوث والدراسات السياسية بالقاهرة في نوفمبر ١٩٩٦، ونشرها المركز عام ١٩٩٧. ص ٢٠.

(٣) هذا تحليل الأستاذ أحمد الرشيدي في مؤلفه المشار إليه سابقاً ونحن لا نتفق معه في هذا.

انتمائه لفئة معينة أو آرائه السياسية [١].

٢/ تعريف اللاجيء في بعض الاتفاقات الإقليمية:

صاغت منظمة الوحدة الأفريقية معاهدة في ١٠ أيلول عام ١٩٦٩، بعد الأعداد المتزايدة للاجئين الأفارقة هرباً من الحروب والنزاعات الداخلية في إفريقيا منذ أواخر الخمسينيات، كما تناقش أوضاع هؤلاء اللاجئين وتنظم الجوانب الخاصة بمشاكلهم في القارة الأفريقية، لذلك وضعت تعريفاً تسترشد به، استندت فيه إلى اتفاقية الأمم المتحدة عام١٩٥١، ولكنها أضافت إليه ما يتفق مع ظروفها السياسية.

لذا نص تعريف اللاجئ على أنه: «**أي شخص بسبب عدوان أو احتلال خارجي أو سيطرة أجنبية أو أحداث تخل بشدة بالنظام العام، إما في جزء أو كل من الدولة التي ينتمي إليها بأصله أو جنسيته، أجبر على ترك مكان إقامته المعتادة للبحث عن مكان آخر خارج دولة أصله أو جنسيته**»[٢].

وقد عبرت المواثيق الأوروبية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي بشأن اللاجئين، عن توصيف أدق وأكثر شمولية لمفهوم اللاجئ من اتفاقية ١٩٥١، والمعاهدة الأفريقية عام ١٩٦٩، وجنيف عام ١٩٤٩، حيث كان توصيفها ينص على وسائل تعامل اللاجئين. ونص القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٦٧ بمنح حق الملجأ للأشخاص المعرضين لخطر الاضطهاد، وأشار الاتفاق الأوروبي لسنة ١٩٨٠ إلى نقل المسؤولية عن اللاجئين، وجاءت توصية الاتحاد الأوروبي سنة ١٩٨١ للتنسيق بين الإجراءات الوطنية الخاصة بمنح حق اللجوء. وكذلك توصية سنة ١٩٨٤ بشأن حماية الأشخاص المستوفين لاشتراطات معاهدة جنيف ممن لم يعدوا لاجئين قبل سنة ١٩٨٤. وألزمت معاهدة دبلن لسنة ١٩٩٠ التي تضع معايير لتحديد أية دولة عضو، تعد مسؤولة عن النظر في طلب حق الملجأ عندما يطلب اللاجئ حق اللجوء إلى دولة أو أكثر من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي[٣].

---

(١) كما أن اتفاقية جنيف الصادرة في ١٢ آب عام ١٩٤٩، قد نصت على أن اللاجئ هو "كل إنسان يخشى جدياً من تعذيبه أو اضطهاده بسبب جنسه أو دينه أو جنسيته، ووجد خارج بلاده قبل العاشر من شهر كانون الثاني ١٩٥١، بسبب أحداث وقعت في البلاد التي يحمل جنسيتها".

(٢) أحمد الرشيدي، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٣) أحمد الرشيدي، المرجع السابق، ص ٢١ + ٢٢، ويضيف بأنه: إذا كان المجتمع الأوروبي قد عانى من مشكلة اللاجئين بعد الحرب العالمية الثانية، نجد أن مجتمع أمريكا اللاتينية قد واجه هذه المعضلة منذ عام ١٨٨٩، حيث كانت اتفاقية مونتفيديو الخاصة بالقانون الجنائي الدولي

بينما جاء تعريف اللاجئ في إعلان قرطاج سنة ١٩٨٤ كالتالي: "إن الأشخاص الفارين من بلادهم بسبب تهديد حياتهم أو أمنهم أو حريتهم، بسبب أعمال العنف أو عدوان خارجي أو نزاعات داخلية أو خرق عام لحقوق الإنسان، أو أية ظروف أخرى أخلت بشدة بالنظام العام في بلادهم"[١] علماً بأن هذا الإعلان غير ملزم للدول والحكومات.

٣/القانون الدولي ومفهوم اللاجئ الفلسطيني:

هذا ما كان عليه الأمر بالنسبة للإتفاقات الإقليمية أما بالنسبة للاتفاقات الدولية، فهي عامة اللفظ، خاصة المعنى، مثل اتفاقية الأمم المتحدة عام ١٩٥١، التي أشرنا إليها سابقاً.

ويرى جانب من الفقه أن تلك الإتفاقية تستثني اللاجيء الفلسطيني للأسباب التالية: لأنه من الناحية الزمنية: من غادر الأراضي الفلسطينية بين عامي ١٩٤٧ ـ ١٩٤٨، فهو مستثنى[٢]، كما أن هناك نصاً واضحاً يقول: "لا تنطبق هذه الاتفاقية على الأشخاص الذين يتمتعون حالياً بحماية أو مساعدة من هيئات أو وكالات تابعة للأمم المتحدة، غير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين".

علماً أننا سنتطرق إلى فئات اللاجئين الذين يتلقون مساعدات من وكالة الغوث لاحقاً.

أما الموقف العربي فإننا سنضيفه إلى جامعة الدول العربية التي لم تضع تعريفاً محدداً للاجئ، إذ بعد مراجعة كافة القرارات التي وضعتها جامعة الدول العربية بخصوص اللاجئين الفلسطينيين[٣] لم نجد تعريفاً محدداً للاجئ الفلسطيني، إنما هي مجموعة قرارات وتشريعات حول:

- جمع شمل الأسر الفلسطينية المشتتة ومنحهم وثائق سفر موحدة.
- تسهيل سفر وإقامة الفلسطينيين ومعاملتهم في الدول العربية.
- منح جنسية بعض الدول العربية لبعض اللاجئين الفلسطينيين.
- منح جوازات سفر مؤقتة.

أول وثيقة إقليمية تتناول اللجوء، وتبعها عام ١٩٥٤ معاهدة كاراكاس عن حق اللجوء الإقليمي والدبلوماسي.

(١) أحمد الرشيدي، المرجع السابق، ص ٢٢ + ٢٣.

(٢) نعود ونكرر أن هذا الأمر هو تحليل الأستاذ أحمد رشيدي ونحن لا نتفق معه في هذا التحليل.

(٣) عباس شبلاق: قرارات جامعة الدول العربية الخاصة بإقامة الفلسطينيين في الدول العربية. سلسلة دراسات (٨) ينشرها مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني (شمل). رام الله ١٩٩٧.

كما لا توجد اتفاقية عربية جماعية على غرار الاتفاقات الدولية أو الإقليمية[١] لتنظيم الأوضاع الخاصة باللاجئين في الوطن العربي، ليس فقط اللاجئين الفلسطينيين إنما اللاجئين الآخرين، حيث يوجد في البلدان العربية ما يقدر بـ ١،٤٠٠،٠٠٠ لاجئ من جنوب غرب آسيا والقرن الأفريقي والشرق الأوسط[٢].

٤/تعريف اللاجئ حسب مفاهيم منظمة الأونوروا

تحولت قضية اللاجئين إلى قضية إنسانية (شعب يبحث عن مأوى وطعام)، لذلك أنشأت "لجنة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNRPR في تشرين الثاني سنة ١٩٤٨، وحددت مهمتها بالإشراف والتنسيق للمساعدات الإنسانية المقدمة من المنظمات والهيئات الدولية للاجئين، ثم تم إدخال تطوير على تلك اللجنة وتوسيع مهماتها، فأنشأت "وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى" UNRWA في ٨ كانون أول عام ١٩٤٩ وباشرت الوكالة عملها في أوائل أيار ١٩٥٠.

هذا وقد اعتمدت الأونوروا في عملها مع اللاجئين الفلسطينيين على أرضية تعريف صاغته للاجئ الفلسطيني، وينص على: «**اللاجئ الفلسطيني هو الشخص الذي كان مكان إقامته العادية في فلسطين لمدة لا تقل عن عامين سابقين لنشوب النزاع العربي ـ الإسرائيلي عام ١٩٤٨، وهو الشخص الذي فقد جراء ذلك النزاع بيته وسبل معيشته، وأصبح لاجئاً ومسجلاً لديها في أحد الأقطار التي تمارس فيها الوكالة عملياتها**». وقد تم توسيع هذا التعريف لاحقاً ليشمل أبناء وأحفاد اللاجئين، حيث يستفيدون من خدمات الوكالة المقدمة شريطة أن يكونوا مسجلين لديها، ويقطنون في منطقة عملياتها وبحاجة إلى المساعدة[٣].

ويعد هذا التعريف هو الوحيد والخاص باللاجئين الفلسطينيين، إلاّ أنه لا

---

(١) ومن هذه الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات:
- اتفاقية هافانا (كوبا) بشأن اللجوء عام ١٩٢٨.
- اتفاقية اللجوء السياسي الموقعة في مونتيفيديو عام ١٩٣٣.
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان عام ١٩٥٠.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان عام ١٩٦٩.

(٢) يمكن الرجوع إلى موقع http://www.unrwa.org/ وهو الموقع الرسمي لوكالة الغوث الدولية لمزيد من المعلومات.

(٣) دليل الأونوروا، وكالة الغوث الدولية. منشورات مكتب الإعلام. حزيران ١٩٩٥. ص٥.

يعد تعريفاً دولياً أو إقليمياً، رغم صدوره عن مؤسسة أو وكالة دولية، حيث إن هذا التعريف يخضع في معاييره إلى حصر نطاق عمل الأونوروا فقط، ولا يشمل عموم اللاجئين الفلسطينيين(١).

ومن قراءة هذا التعريف نلاحظ أن اللاجئ وفق تصورات الأونوروا هو المتواجد على أراضي أو أقطار تمارس فيها عملياتها، وهذه المناطق هي: الضفة الغربية، قطاع غزة، الأردن، لبنان، سوريا. أما اللاجئون الذين هاجروا إلى بلدان ومناطق لا يوجد فيها خدمات للاونروا، مثل العراق، ومصر، وأراضي فلسطين ١٩٤٨، ودول الخليج العربي، وبعض البلدان الأجنبية، يكونون حسب تصورها وتعريفها غير لاجئين، مما يعني أن اللاجئ هو المسجل لديها ويتلقى مساعدة مشروطة أن يكون بحاجة إليها، لكن لهذا التعريف تأثير لما سنخلص إليه بموجب قرار فك الإرتباط القانوني والإداري بالضفة الغربية.

إن معيار الإقامة في فلسطين في حد ذاته منطقي، ولكنه لا يؤخذ سبباً لحرمان بعض الفلسطينيين من حقهم في وطنهم، وخاصة أن القرار ١٩٤ الخاص بحق العودة لم يحدد فترة زمنية، وكان شاملاً لكل اللاجئين الفلسطينيين الذين فقدوا ديارهم وممتلكاتهم، وليس فقط المسجلين، لذلك لا نعرف من أين استنتجت الأونوروا مبرر زمن الإقامة في فلسطين والذي تفرضه لإعطاء صفة اللاجئ.

إن جميع التعريفات السابقة لم تستطع التعبير عن مفهوم شامل للاجئ الفلسطيني، لذا سنحاول ان نثبت ما توصل إليه الباحثون المتخصصون في مجال اللاجئين لنصل إلى تعريفٍ جامعٍ ما نعٍ للاجئ الفلسطيني.

٥/تعريف اللاجئ الفلسطيني:

"هو كل شخص كان مكان إقامته الأصلية فلسطين، وأجبر على ترك مكان إقامته بسبب الخوف أو الاضطهاد أو عدوان خارجي أو نزاعات داخلية أو خرق عام لحقوق الإنسان أو أحداث أخلت بالنظام العام، سواء في جزء أو كل فلسطين التي ينتمي إليها بأصله أو مولده، ولم يعد باستطاعته العودة إلى مكان إقامته الأصلية، وفقد نتيجة ذلك ممتلكاته، وعاش في المنفى سواء داخل حدود فلسطين أو خارجها".

---

(١) لكن هل يعني ذلك أن من خرج من دياره في فلسطين على غرار حرب الـ٦٧ لا يعد لاجئاً، وذلك عطفاً على ما هو وارد في هذا التعريف؟؟؟ هذه هي نقطة الفيصل بين تعريف النازح واللاجيء التي أشرنا إليها سابقاً.

وبهـذا التعريـف يمكـن أن ننتهـي إلــى تحليـل المركـز القــانوني للاجـئ الفلسـطيني الموجـود فـي الأردن، وبالتـالي يمكـن أن نقـول بأنـه **أجـنبي لـه وضـع قـانوني خـاص**[١]، إلا أن أحد المنشورات الصـادرة عن دائـرة الشـؤون الفلسـطينية وهي أحد دوائر الدولة الرسمية قد إستعملت التعبير التالي في توضيحها للمركز القانوني لهذه الشريحة المجتمعية بقولها [٢]:

(**تمتع اللاجئون الفلسطينيون بالإستقرار القانوني عن طريق حصولهم على الجنسية الأردنية،** وهذا قد سهل للاجئين الفلسطينيين سبل العيش في الأردن للوصول إلى الخدمات الحكومية. (كذلك إستفاد اللاجئون المسجلون من خدمات الأونروا). هذه الخدمات المقدمة من الأونروا والحكومة الأردنية من خلال دائرة الشؤون الفلسطينية (د ب أ) إلى مخيمات اللاجئين لا تزال شاهدا حياً

(١) نرجو المقارنة بين ما هو قائم في الأردن وبين ما هو الحال عليه لدى إحدى دول الجوار، وهي دولة مضيفة للاجئين كذلك الأمر، حيث ورد في بيان صحفي منشور على الموقع الرسمي لوكالة الأمم المتحدة للاجئين الفلسطنيين في لبنان بتاريخ ٢٠١١/٠٢/٢٨: وقع وزير العمل في حكومة تصريف الأعمال بطرس حرب يوم الثلاثاء ٢٢ شباط قرارا يتعلق بتنظيم عمل اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان يقضي بتطبيق التعديلات التي أقرت على قانون العمل في آب الماضي مما يسهل حصول اللاجئين الفلسطينيين على إجازات عمل في لبنان ولا يشترط حصولهم على عقد عمل من اجل منحهم إجازة عمل في لبنان. وقد أحيل هذا القرار إلى مجلس شورى الدولة للمصادقة عليها وفق أحكام القانون اللبناني. وكان مفوض عام الاونروا فيليبو غراندي عقد اجتماعا مع الوزير حرب في ١٩شباط بحضور مدير عام الاونروا في لبنان سلفاتوري لومباردو والمديرة الإقليمية لمنظمة العمل الدولية في الدول العربية ندى الناشف أكد خلاله الوزير عزمه على توقيع هذا القرار. وإذ شكر الوزير حرب على هذه الخطوة الايجابية قال غراندي" إنها خطوة مهمة جدا للاجئين الفلسطينيين في لبنان إذ أنها ستحسن فرصهم الاقتصادية والاجتماعية المحدودة جد ا .كما سيساهم هذا القرار بتحسين ظروفهم المعيشية مع المحافظة طبعا على حقوقهم غير القابلة للمساس بها كلاجئين في لبنان ومن دون المساس ايضًا بقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة."وهذا القرار يشكل انجازا إذ يمنح اللاجئين الفلسطينيين حق العمل تلقائيا وقالت "سنعمل بشكل وثيق مع الاونروا والمجتمعين اللبناني والفلسطيني للتأكد من حسن فهم هذه الآثار الايجابية وتطبيقها كما يلزم." يتضح من خلال هذا الهامش أن ما خلصنا إليه في بحثنا من تكييف قانوني للمركز القانوني للاجئ الفلسطيني يقترب من الصحة، وذلك بوجوب إعتبار اللاجئ الفلسطيني أجنبي ذي وضع قانوني خاص.

(٢) Refugees enjoyed legal stability by having the Jordanian Nationality, and this has facilitated the livelihood of Palestinian Refugees in Jordan to access governmental services. (The registered refugees also benifit from the UNRWA services). These services of both UNRWA and the Jordanian Government through the Department of Palestinian Affairs (DPA) to Refugee camps continue to be a live witness to the refugee problem هكذا وردت هذه الفقرة من كتاب 60 Years Serving Refugee Camps وهو احد منشورات دائرة الشؤون الفلسطينية ويقع الكتاب في ٩٦ من القطع المتوسط وهو مكتوب باللغة الإنجليزية ومن طباعة United Medisوقد وردت هذه الفقرة على الصفحة رقم ١٥ في مقدمة الكتاب. وما هو مكتوب في المتن ترجمة لها من أصلها باللغة الإنجليزية.

على مشكلة اللاجئين.) إنتهى الإقتباس.

علماً أن دائرة الشؤون الفلسطينية والتي تعد أحد دوائر وزارة الخارجية الأردنية قد وضحت ان جميع اللاجئين الفلسطينين قد حازوا الجنسية الأردنية، مما يعني انهم لم يعودوا لاجئين، هذا ما يفهم من هذا التعبير، ثم ظهرت تطبيقات تعليمات فك الإرتباط وبدأت معالم الصورة تظهر للتفرقة بين اللاجئ والنازح في الأردن حيث بين الناطق الإعلامي لوزارة الداخلية في مقابلة معه نشرت في جريدة الرأي اليومية الأردنية، المركز القانوني للأشخاص الذين تم تجريدهم من أرقامهم الوطنية:

"أن قاضيين شرعيين واحد يعمل في أربد والآخر في عمان جرى سحب جنسيتهما، وهما على رأس عملهما ويتم ككل المسحوب جنسيتهم تسهيل أمورهما الحياتية بالكرت الأخضر وجواز السفر المؤقت"، وقد أشار إلى أن **"غالبية الموظفين من أصول فلسطينية في سلك الدولة يحملون الكرت الأصفر"**[١].

وبإعمالنا إلى ما خلصنا إليه في تعريف الأجنبي فإن هؤلاء يجب إعتبارهم (أجانب) ولكن التطبيق العملي يفصح بغير ذلك، فالمسألة حقيقة يكتنفها الغموض بعض الشئ.

ومع ذلك نجد أن تعليمات فك الارتباط القانوني والاداري بين المملكة والضفة الغربية الصادرة في ٣٠ آب ١٩٨٨ قد جاءت بصورة واضحة لتحديد المركز القانوني لهذه الطائفة حيث تضمنت فحوى تعليمات فك الارتباط العام: أن كل من كان يقيم قبل احتلال 1967 في الضفة الغربية يعتبر مواطنا فلسطينيا سواء كانت الإقامة فعلية أو حكمية في الضفة - أي تصادف ظروف عمله وجوده تلك الفترة في الضفة.

وفي هذا المعنى وضحت عدالة محكمة العدل العليا الأردنية بما تواترت

(١) تنسب هذه العبارة للسيد زياد الزعبي الناطق الإعلامي لوزارة الداخلية والتي يوضح فيها مدلول العبارة المثبتة في المؤلف الصادر عن دائرة الشؤون الفلسطينية: تمت الوحدة بين الضفتين في العام ١٩٥٠ وبموجبها منح الفلسطينيين الجنسية الأردنية، وإثر حرب ٦٧ واحتلال الضفة وكانت أرض أردنية وأن ما عليها من مواطنين أردنيين"، مشيرا إلى "ان الأردن استجاب لمطالب منظمة التحرير الفلسطينية ١٩٧٤ وقمة فاس ١٩٨١ وقمة الجزائر ١٩٨٧ المتضمنة اعتبار منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وفك الارتباط القانوني والاداري بين المملكة والضفة الغربية.، علماً ان الحكومة الأردنية الحالية، حكومة د. معروف البخيت الثانية، قد تعهدت بإغلاق ملف سحب الأرقام الوطنية ويقتضي الأمر الإشارة إلى ذلك لكن لا يمكن التنبؤ بإستمرار هذا التعهد في حال تعديل أو تغيير هذه الحكومة.

عليه من قرارات المقصود بمعنى الإقامة حيث بينت:

(وحيث أن المستدعي لم يكن مقيما في الضفة الغربية قبل تاريخ ١٩٨٨/٧/٣١ تاريخ صدور قرار فك الارتباط ولا يحمل بطاقة جسور صفراء لذلك لا ينطبق عليه قرار فك الارتباط ويعتبر اردنيا، وحيث ان القرار الطعين انتهى الى خلاف ذلك فيكون مستوجب الالغاء)[١].

كما ورد عن المحكمة ذاتها (ينص البند (١) من التعليمات التفصيلية بشأن الجوازات المؤقتة الصادرة عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية تطبيقا لتعليمات فك الارتباط على انه يعتبر كل شخص مقيم عادة في الضفة الغربية قبل ٣١/ ٧/ ١٩٨٨ مواطنا فلسطينيا ويشمل ذلك الفلسطينيين المتواجدين في المملكة الأردنية الهاشمية أو خارجها الذين يحملون بطاقات الجسور خضراء فقط كما أن البند (٤) من نفس التعليمات تنص على أن كل من يحمل بطاقة جسور خضراء يعتبر فلسطيني الجنسية بغض النظر عن أماكن تواجده) [٢].

وإن جميع ما صدر عن عدالة محكمة العدل العليا يدور في فلك هذين القرارين، فنكون بهذا قد وضحنا معالم المركز القانوني للاجئ الفلسطيني في الأردن وبينا ما قد يختلط بهذا الأمر من بيان وتفصيل لمفهوم النازح.

---

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٥/٣٦١ منشور على الصفحة ٢٢٨ من العدد رقم ١ من مجلة النقابة لسنة ٢٠٠٦.

(٢) قرار رقم ٥٩/٢٠٠١ فصل بتاريخ٢٠٠١/٠٦/٠٧، منشور على الصفحة (٦٩١) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٢).

المطلب الثاني: مدلول تعبير (عمل) الأجنبي

بعد أن فرغنا من تعريف الأجنبي و قمنا ببيان المركز القانوني للاجيء في الأردن، فإنه يقتضي أن نوضح المقصود بعمل الأجنبي، وهل كل من يحضر من الأجانب إلى الأردن ويقوم بأي نشاط يعتبر عاملاً، ويكون ما قام به أو ما ينوي القيام به داخلاً في مفهوم العمل، فوجود الأجنبي في الأراضي الأردنية متعدد الصور، فقد يكون وجوداً عارضاً أو مؤقتاً أو لإرتباطه بغاية معينة كالدراسة أو العلاج أو السياحة أو **العمل**، والغاية الأخيرة هي التي تعنينا في هذا المقام، لأننا لا نقصد البحث في المركز القانوني للأجنبي الذي حضر إلى الأردن لمشهادة مدينة البتراء مثلاً أو ذلك الذي دخل الأراضي الأردنية للمشاركة في مؤتمر دولي حول نزاعات المنطقة، فما يهمنا **هنا هو ذلك الأجنبي الذي حضر إلى الأردن لكي يعمل فيها أي لكي يكتسب صفة العامل وفق أحكام قانونها الداخلي !!!**

وهو ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المطلب بفرعيه الإثنين اللذين سيتناولان تعبير (العمل) وفق النصوص التشريعية ومن ثم الإجتهاد الفقهي والقضائي المتعلق بهذا الخصوص في فرع ثان.

وقبل الشروع في ذلك فإنها حقيقة مؤلمة تستشري في مجتمعنا الأردني وهي وجود آلاف من المتعطلين عن العمل من الشباب الأردني الذين يرفضون الإنخراط في الأعمال المهنية المسيطر عليها من قبل الأجانب، وهي ظاهرة تحاول كثير من مؤسسات الدولة الحد منها وبجهود مختلفة ولكنها عادة ما تنتهي بالفشل لأن الأمر متعلق بثقافة العيب المجتمعي من نوعية العمل وإنخفاض الأجور التي لا يقبل بها إلا الأجانب(١)، ولا يمكن أن ننكر بأن هنالك

---

(١) بهذا التلخيص سنوضح جهود أحد هذه المؤسسات علماً بأنه أمر يعود للكاتب عصام قضماني في أحد مقالاته، نفتقر إلى التوثيق حيث نكتفي بنسبة المقال لكاتبه لعدم إحتوائه على معلومات= =قانونية بحاجة إلى توثيق علمي وهو مجرد رأي، حيث يقول: يمكن أن نلخص الجهود التي ترمي إليها الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، حيث وصفها بأنها أول برنامج حقيقي للتشغيل والتدريب الوطني، وعمليا تهيأت لهذه الشركة كل أسباب النجاح وما تبقى هو العمل. آليات تشغيل البرنامج محكمة، وضمانات الجدية مأخوذة من وجود القوات المسلحة وتوفر الدعم الحكومي ومساندة القطاع الخاص، وتفاهم الثالوث سابق الذكر هو ما كانت تفتقر إليه البرامج السابقة، بمعنى أن توفر برنامج جيد لا يعني نجاحه مالم يتوفر وعاء تدريبي جاد ووعاء تشغيلي جاد، والمقصود هنا مواءمة مخرجات التدريب مع حاجات السوق. ما يميز هذا

جهود حثيثة من قبل كافة الجهات الرسمية والشعبية تحاول أن توجه أيدي الشباب الأردني المتعطل عن العمل إلى الأعمال المهنية أو الخدمية التي يسيطر عليها الأجانب، إلا أن المسألة كلها تتعلق بطبيعة الرغبة التي تسيطر على مستقبل الشباب فبمجرد الحصول على التعليم الجامعي يكون هذا الأمر مانعاً حقيقياً من إنخراط الشباب الجامعي في الأعمال التي لا تتعلق بالدراسة التي قضى فيها الطالب أكثر من أربع سنوات وإستنزف خلالها دخل عائلته فالجهود يجب أن تتركز على توجيه الشباب إلى الدراسة التقنية والعملية لتجاوز هذه المشكلة.

الفرع الأول: تعبير (العمل) وفق النصوص التشريعية الأردنية:

فعلاقة العمل وفق مقاصد قانون العمل والقانون المدني تقتضي تثبيت تلك النصوص التي جاءت على ذكرها قبل التطرق في الفرع الثاني إلى إجتهاد الفقه والقضاء المتعلق بهذه المسألة.

وبإستعراض تلك النصوص القانونية الواردة في التشريعات المختلفة والتي عالجت مسألة الـ (عمل) نجد أن نص:

المادة ٨٠٥ من القانون المدني تتضمن ما يلي:

١. عقد العمل عقد يلتزم أحد طرفيه بأن يقوم بعمل لمصلحة الآخر **تحت إشرافه أو إدارته لقاء أجر**.

البرنامج هو أن الملتحق به هو عامل كامل المواصفات منذ اللحظة الأولى، يتقاضى راتبا ويتمتع بتأمين صحي وضمان اجتماعي ومسكن ومأكل وملبس، وما عليه سوى أن يتعامل مع العملية بجدية والتزام. الشركة لم تولد من العدم فلديها قاعدة قوية، تتمثل بمراكز تدريب القوات المسلحة وخبرائها وبمراكز التدريب المهني وخبرائها وأية خبرات مطلوبة ستكون في متناول اليد، كما أن تمويلها جاهز فالقطاع الخاص مستعد للإنفاق مادام سيحصل في نهاية المطاف على عمالة مدربة ومؤهلة يحتاجها وبكلف أقل مما لو اضطر لجلب عمالة الوافدة. الشركة لا تخشى ضعف الإقبال بل من كثرته، وتحتاج لأن يلتزم القطاع الخاص باستيعاب مخرجاتها خصوصا في قطاع الانشاءات بالمرحلة الراهنة الذي تشكل العمالة الوافدة فيه أكثر من ١٧% من مجموع قوى السوق وما تزال تظفر بالفرص والسبب قلة خبرة ومعرفة العمالة الوطنية.ضعف الاعداد المسبق لفائدة سوق العمل من المشاريع القائمة والمقبلة هي المشكلة التي ستتصدى لها الشركة في محاولة لتجسير الفجوة بين حاجات السوق ومخرجات التعليم والتدريب المهني ومرة أخرى ما تزال الجامعات تدفع الى السوق بقوى عاملة في تخصصات ليست مطلوبة كما أن برامج التدريب المهني يعاني تشوهات تزيد من حدة المشكلة والنتيجة نقص حاد في قطاعات من بينها الإنشاءات. بقي أن الشركة مع الوقت ستصبح خزانا للموارد البشرية المدربة لن يكون عليها أن تكتفي برفد السوق فحسب بل الدخول إليه كمنافس قوي في الأعمال.

٢. أما إذا كان العامل غير مقيد بأن لا يعمل لغير صاحب العمل أو لم يوقت لعمله وقت فلا ينطبق عليه عقد العمل ولا يستحق به أجره إلا بالعمل حسب الاتفاق.

في مجلة الأحكام العدلية تقضي المادة ٤٢١:

الاجارة باعتبارها المعقود عليه على نوعين النوع الاول عقد الاجارة الوارد على منافع الاعيان ويقال للشيء المؤجر عين المأجور وعين المستأجر ايضاً وهذا النوع ينقسم الى ثلاثة اقسام القسم الاول اجارة العقار كايجار الدور والاراضي القسم الثاني اجارة العروض كايجار الملابس والاواني القسم الثالث اجارة الدواب **النوع الثاني عقد الاجارة الوارد على العمل وهنا يقال للمأجور اجير كاستئجار الخدمة** والعملة واستئجار ارباب الحرف والصنائع هو من هذا القبيل حيث ان اعطاء السلعة للخياط مثلاً ليخيط ثوباً يصير اجارة على العمل كما ان تقطيع الثوب على ان السلعة من عند الخياط استصناع.

وتابعت مواد المجلة توضيح المقصود بالأجير فجاءت بالأتي:

المادة ٤٢٢: الاجير على قسمين القسم الاول هو الاجير الخاص الذي استؤجر على ان يعمل للمستأجر فقط كالخادم الموظف القسم الثاني هو الاجير المشترك الذي ليس بمقيد بشرط الا يعمل لغير المستأجر كالحمال والدلال والخياط والساعاتي والصائغ واصحاب كروسات الكراء واصحاب الزوارق الذين هم يكارون في الشوارع والجوال مثلاً فان كلا من هؤلاء اجير مشترك لا يختص بشخص واحد وله ان يعمل لكل احد لكنه لو استؤجر احد هؤلاء على ان يعمل المستأجر الى وقت معين يكون اجيراً خاصاً في مدة ذلك الوقت وكذلك لو استؤجر حمال او ذو كروسة او ذو زورق الى محل معين بشرط ان يكون مخصوصاً بالمستأجر وان لا يعمل لغيره فانه اجير خاص الى ان يصل الى ذلك المحل.

وفي قانون العمل الملغي رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ وبموجب نص المادة الثانية التي تصدت للتعريفات:

٣. تعني لفظة (الاجر) ما يتقاضاه العامل من صاحب العمل بموجب عقد عمل كتابياً كان او شفوياً معبراً عنه بالنقد او العين او بحصته من الارباح او بالعمولة (الكمسيون) او على اساس العمل بالقطعة.

٤. وتعني لفظة (اسبوع) مدة قدرها سبعة ايام ولفظة شهر مدة قدرها ثلاثون يوماً ولفظة سنة مدة قدرها اثني عشر شهراً شمسياً او ٣٦٥ يوماً الا اذا

نص على خلاف ذلك.

٥. تعني لفظة (عامل) **كل شخص يعمل تحت امرة صاحب عمل مقابل اجر وبموجب عقد عمل بالمعنى المقصود من المادة ١٥** او عقد عمل للتدريب بالمعنى المقصود من المادة ١٤ ويكون اثناء **العمل تحت اشراف او ادارة صاحب العمل وفي مكان العمل** وتشمل ايضاً كل شخص يبحث عن عمل باجر.

٦. وتعني عبارة (صاحب العمل) **كل شخص ذاتي او معنوي يستخدم عملاً ويشمل هذا التعريف كل من يملك محلاً تجارياً او صناعياً او كل مؤسسة تجارية او صناعية او كل صانع او صاحب مهنة حرة يستخدم عملاً لقاء اجر** مهما كان نوع الاستخدام وسواء اكان الاجر نقداً او اشياء عينية او حصة في الارباح.

وبالرجوع إلى المادة ١٥ من القانون الملغي نجد أن نص هذه المادة قد تضمن:

١) عقد العمل هو اتفاق شفهي او كتابي صريح او ضمني **يتعهد العامل بمقتضاه ان يعمل لدى صاحب العمل وتحت اشرافه او ادارته مقابل اجر** ويكون عقد العمل لمدة محدودة او غير محدودة ولعمل معين او غير معين.

٢) تنفيذاً للغايات المقصودة من هذا القانون يعتبر العامل المعين لمدة غير محدودة بانه يعمل باستمرار الى ان ينهي صاحب العمل استخدامه بموجب احكام هذا القانون اما في الحالات التي يستخدم فيها العامل لمدة محدودة فيعتبر بانه مستمر في عمله خلال تلك المدة بغض النظر عن الايام التي لا عمل له فيها اثناء تلك المدة.

٣) يعتبر العامل الذي يستخدم بانتظام بالقطعة في محل العمل او للقيام بسلسلة من الاعمال بالقطعة بانه عامل مستخدم لمدة غير محدودة.

٤) اذا دخل في عقد العمـــل فريق ثالث مفوض عن صاحب العمل فيكون صاحب العمل ملزماً بالعقد.

٥) اذا دخل في عقد العمل متعهد فرعي ينفذ العمل بالنيابة عن المتعهد الاصلي او لصالحه يكون المتعهد الاصلي والمتعهد الفرعي مسؤولين بالتضامن عن تنفيذ الالتزامات التي يفرضها هذا القانون.

٦) يظل عقد العمل معمولاً به بغض النظر عن تغيير صاحب العمل اما بسبب

نقل المشروع او بيعه او انتقاله بطريق الارث ويظل صاحب العمل الاصلي والجديد مسؤولين بالتضامن مدة ستة اشهر عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عن العقد والمستحقة الاداء قبل تاريخ التغيير وبعد انقضاء ستة اشهر على ذلك يتحمل صاحب العمل الجديد المسؤولية وحده.

٧) يجب ان يحرر عقد العمل كتابة باللغة العربية وبنسختين يحتفظ كل من الطرفين بنسخة منها واذا لم ينظم عقد كهذا جاز للعامل اثبات حقوقه بجميع طرق الاثبات القانونية.

٨) لا يجوز ان يقل اجر العامل في عقد العمل على الحد الادنى من الاجر الذي ينطبق على حالته.

بينما جاءت هذه التعريفات في المادة ٢ من قانون العمل الحالي رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ على النحو الآتي:

صاحب العمل: كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم باي صفة كانت شخصاً او اكثر مقابل اجر.

العامل: كل شخص ذكراً كان او انثى يؤدي **عملاً لقاء اجر ويكون تابعاً لصاحب العمل وتحت امرته** ويشمل ذلك الاحداث ومن كان قيد التجربة او التاهيل.

العمل: كل جهد فكري او جسماني يبذله العامل لقاء اجر سواء كان بشكل دائم او عرضي او مؤقت او موسمي.

العمل العرضي: العمل الذي تستدعيه ضرورات طارئة ولا تزيد مدة انجازه على ثلاثة اشهر.

العمل المؤقت: العمل الذي تقتضي طبيعة انجازه مدة محدودة.

العمل الموسمي: العمل في مواسم محدودة من كل سنة ولا تزيد مدته على ستة اشهر.

عقد العمل الجماعي: اتفاق خطي تنظم بمقتضاه شروط العمل بين صاحب العمل او نقابة اصحاب العمل من جهة ومجموعة عمال او النقابة من جهة اخرى.

عقد العمل: اتفاق شفهي او كتابي صريح او ضمني يتعهد العامل بمقتضاه ان يعمل لدى صاحب العمل وتحت اشرافه او ادارته مقابل اجر ويكون عقد العمل لمدة محدودة او غير محدودة او لعمل معين او غير معين.

الاجر: كل ما يستحقه العامل لقاء عمله نقدا او عيناً مضافاً اليه سائر

الاستحقاقات الاخرى ايا كان نوعها اذا نص القانون او عقد العمل او النظام الداخلي او استقر التعامل على دفعها باستثناء الاجور المستحقة عن العمل الاضافي.

ونلاحظ ان التعريفات الحالية لا تحيل إلى نصوص داخلية في القانون كما كان عليه الحال في القانون القديم.

أما في قانون الضمان الإجتماعي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١ فقد عرف صاحب العمل: كل شخص طبيعي أو معنوي يستخدم عاملا أو أكثر من الخاضعين لأحكام هذا القانون.

هذه هي بإختصار النصوص القانونية العامة والخاصة، إن جاز لنا التعبير، والتي تطرقت إلى تعريف العمل وبيان مدلولاته وهي نصوص يتوجب إعمالها عند مناقشة رأي الفقه القانوني والإجتهاد القضائي الذي تطرق إلى توضيح المقصود بتعبير (العمل) على النحو الذي سنبينه لاحقاً في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: الإتجاه القضائي والفقهي ومفهوم (العمل):

لقد تناول الإجتهاد القضائي الأردني مسألة تحديد الفاصل بين عقد العمل وعقد المقاولة، وبين متى تكون العلاقة علاقة عمل وخلص إلى نتيجة هامة[١] وهي:

أن الركن الأساسي لعقد العمل هو تبعية العامل لرب العمل من حيث الاشراف والادارة فإذا انتفى عنصر التبعية انتفى عقد العمل. فلا يكون المستخدَم تابعا للمستخدِم بعمله ولا تربطه به علاقة التبعية التي هي العنصر المميز لعقد العمل عن غيره من العقود، وبالتالي تنتفي العلاقة العمالية بينهما.

أما الإجتهاد الفقهي القانوني: فقد إنتهى إلى أن عقد العمل لا بد وأن يتوافر على شرطين أساسيين هما **التبعية والأجر**. كما أن عقد العمل هو العقد الذي يربط صاحب العمل بالعامل، وهو ما يمكن من خلاله إستظهار المقصود بتعبير (العمل) الذي يعنينا في هذا البحث.

وقد تناولت الآراء الفقهية توضيح علاقة العمل من خلال عدد من العناصر:

العنصر الأول: عنصر العمل: يكون التعهد بالقيام بالعمل وليس تنفيذ العمل العنصر الأول في عقد العمل، ولذا فإن تواجد العامل في مكان العمل وإستعداده للقيام بالعمل كاف لتوافر عنصر العمل في العقد وهذا يصدق أيضا ً في حالة العقد محدد المدة أو لعمل معين [٢].

العنصر الثاني: عنصر الأجر: تطرق هذا الرأي إلى شرح المادة ١٥ من قانون العمل الملغي وما يهمنا فيه هو سحب ما جاء فيه على القواعد القانونية المتبعة بموجب أحكام القانون الحالي على النحو الآتي، فالرأي يقول (يجعل تعريف عقد العمل في المادة ١٥ من قانون العمل الأردني من الأجر الإلتزام المقابل لإلتزام العامل بالعمل. ولهذا يتضح أن الأجر يكون عنصراً من عناصر عقد العمل).

وعليه وحيث أن النصوص الحالية قد بينت أن الأجر هو كل ما يستحقه العامل لقاء عمله، فإن العنصر الثاني يعد داخلا ً في تكوين العقد الموضح في الأمثلة التي قمنا بسوقها فيما تقدم[٣].

---

(١) هذا ما يمكن إستخلاصه من القرارين قرار رقم ٢٢٣/٢٠٠٤، قرار رقم ٦٢٧/١٩٩٩ واللذان سنتناولهما في جزء آخر من البحث بالتفصيل.

(٢) د. هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني، مكتبة المحتسب، عمان، طبعة ١٩٧٣، ص ٣٨.

(٣) لقد صدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين القرار رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/٠٥/٢١ حاسماً في بيان ما يدخل في مفهوم الأجر من عدمه حيث جاء في هذا القرار:

ومن استعراض الجدول المثبت اعلاه، المرفق بكتاب معالي وزير العمل/رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي نجد انه قد صدرت القرارات القضائية التالية بشان الاستحقاقات الواردة في البنود التالية من الجدول المشار اليه:

١. العمولات التي تدفع للعاملين في المجال التجاري لقاء ما يبيعونه من مواد او للصفقات التي يتوسطون بها او يعقدونها لحساب من يمثلونهم من اصحاب الاعمال مقابل جهدهم في عقد الصفقات: هذه العمولات اعتبرتها القرارات التمييزية التالية داخلة في مفهوم الاجر:
أ. القرار رقم (١٣٦٨/١٩٩٧) تاريخ ٢٣/٩/١٩٩٧.
ب. القرار رقم (٤٠٣/١٩٩٩) تاريخ ٣٠/٨/١٩٩٩.
ج. القرار رقم (١٧٢٢/٢٠٠٢) تاريخ ٨/٧/٢٠٠٢.
٢. بدل السكن النقدي او العيني: تقرر اعتباره من الاجر بقرار محكمة التمييز رقم (١٣٦٨/١٩٩٧) تاريخ ٢٣/٩/١٩٩٧.
٣. المكافاة المرتبطة بالارباح وتحقيق الاهداف للمنشات في خططها السنوية: اعتبرت جزءا من الاجر بقرار محكمة العدل العليا رقم (٤٣٨/٢٠٠٢) تاريخ ١٦/١/٢٠٠٣.
٤. حصة العامل من الارباح: اعتبرت داخلة في مفهوم الاجر اذا نص عليها العقد، بقرار محكمة التمييز رقم (٤٠٣/١٩٩٩) تاريخ ٣٠/٨/١٩٩٩.
٥. بدل ايام الجمع والعطل الرسمية: اعتبر جزءا من الاجر بالقرارات التمييزية التالية:
أ. (١٣٦٨/١٩٩٧) تاريخ ٢٣/٩/١٩٩٧.
ب. (٣٣٦/١٩٩٩) تاريخ ٣١/٨/١٩٩٩.
ج. (١٦٩٢/١٩٩٩) تاريخ ١٩/١/٢٠٠٠.
د. (٣٦٣/٢٠٠٠) تاريخ ١٨/٥/٢٠٠٠.
٦. بدل الاشتراك في صندوق الادخار : لا يدخل في مفهوم الاجر حسبما جاء بقرار محكمة التمييز رقم (١١٣٧/٢٠٠١) تاريخ ٩/١٠/٢٠٠١.
٧. بدل العلاج (التامين الصحي): لا يدخل في مفهوم الاجر، كما جاء بقرار محكمة التمييز رقم= =(١١٣٧/٢٠٠١) تاريخ ٩/١٠/٢٠٠١.
٨. تخصيص سيارة للعامل من صاحب العمل لتامين نقله عوضا عن منحه بدل انتقال نقدي: يدخل في مفهوم الاجر اذا نص عليه في العقد وذلك حسبما جاء بقراري محكمة التمييز رقم (٦٨٩/٢٠٠٢) تاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٢، ورقم (١١٠٦/٢٠٠٢) تاريخ ٥/٥/٢٠٠٢.
٩. بدل استخدام الهاتف الخلوي: قضت محكمة التمييز بقرارها رقم (١١٠٦/٢٠٠٢) تاريخ ٥/٥/٢٠٠٢ بانه لا يدخل في الاجر.
١٠. بدل التامين على الحياة: قضت الهيئة العامة لمحكمة التمييز بقرارها رقم (١١٣٧/٢٠٠١) تاريخ ٩/١٠/٢٠٠١ بانه لا يدخل في الاجر.
١١. مكافات مقرري اللجان وامناء سر مجالس الادارة: قضت محكمة العدل العليا بقرارها رقم (٤٠٧/٢٠٠٢) تاريخ ١٨/١٢/٢٠٠٢ ان المكافاة التي يستوفيها امين سر مجلس الادارة لا تدخل ضمن الراتب الاساسي. وتطبيقا لاحكام الفقرة الاولى من المادة (١٢٣) من الدستور فان ما فسرته المحاكم في البنود الاحد عشر السالف ذكرها يخرج عن ولاية وصلاحية هذا الديوان ولا يملك تفسيره. **اما المكاسب والاستحقاقات التالية فتدخل في مفهوم الاجر اذا نص القانون او عقد العمل او النظام الداخلي او استقر التعامل على دفعها:** ١. الراتب او الاجر الاساسي المعين في العقد. ٢. المبالغ التي اجازت تعليمات صاحب العمل اعتبارها جزءا من اجر العامل. ٣. العلاوة الفنية وعلاوة الاختصاص والمسؤولية. ٤. بدل علاوة التحضير. ٥. بدل التحميل والتنزيل. ٦. بدل المناوبة. ٧. بدل علاوة الموقع (الميدان). ٨. بدل العمل الخطر. ٩. بدل الخدمة للعاملين في الفنادق. ١٠. بدل النقلات للعاملين في شركات النقل والباطون. ١١. العلاوة الاساسية. ١٢. علاوة امناء الصناديق. ١٣. علاوة

العنصر الثالث: التبعية: وفى مجال تحديد التبعية اشترط القانون ان يعمل العامل تحت ادارة او اشراف صاحب العمل وهى التبعية القانونية وقد استبعدت فكره التبعية الاقتصادية فالتبعية عموماً ليس لها تحديد دقيق فضلا على انها تقوم على عنصر خارج عن العقد، وللتبعية القانونية صورتان إما تبعية فنية يطلق عليها الاشراف وإما تبعية تنظيميه ويطلق عليها الادارة ويغلب القضاء اى منهما وفقا لظروف العمل فيأخذ بالتبعية الفنية عندما يكون صاحب العمل متخصصا فى فرع النشاط الذى يقوم به العامل ويأخذ بالتبعية التنظيمية عندما لا يكون لصاحب عمل درايه فنية بعمل العامل (ويرجع القضاء فكرة التبعية القانونية الى نظرية المشروع فصاحب العمل هو المنظم للمشروع فهو يجمع عناصر الانتاج ويوفق بينها بما يحقق اعلى انتاج وأوفر ربح لذلك يجب ان يتمتع بسلطات تنظيمية لتحقيق اهدافه ومن بين هذه السلطة تبعية العامل له فالتبعية هى معيار التعرف على العامل بل وصاحب العمل (الشركات القابضة.. وفروع الشركات) فيكفي أن يكون العامل خاضعا لتعليمات صاحب العمل وجزاءاته حتى تتوفر التبعية.

العنصر الرابع: المدة: ومدة عقد العمل إما أن تكون محدودة أو غير محدودة، وقد وضحت أحكام المادة الثانية مدد عقد العمل ويمكن الرجوع إليها لإستبيانها.

وبناء على ما تم بيانه فإن عقد العمل (هو العقد الذي يلتزم بمقتضاه العامل بالعمل لصالح صاحب العمل أو المستخدِم تحت إشرافه و توجيهه مقابل أجر محدد لمدة محددة او غير محددة).

مما يستنتج منه أن علاقة العمل أو تعبير العمل تستوجب توافر الشروط المبينة أعلاه مجتمعة لكي نعتبر أن النشاط الذي يقوم به الأجنبي هو (عمل) وفق مدلول قانون العمل.

العاملين في الطيران (بدل ساعات طيران). ١٤. علاوة الحفر الخاصة بالعاملين في قسم حفر الابار. ١٥. المكافات الشهرية او السنوية التي يقصد بها ادخال نوع من التغيير على الاجر بحسب نوع العمل او توفر صفة في العامل كالمامه بلغة اجنبية او حصوله على مؤهل علمي او جزاء ما يحققه من نتائج تعود بالنفع على المنشاة وحسن سير العمل فيها. ١٦. بدل الطعام النقدي. **اما المكاسب التالية فلا تدخل في مفهوم الاجر ولا تعتبر جزءا منه:** ١. المنح السنوية التي يدفعها صاحب العمل كمبالغ زيادة على الاجر المتفق عليه بمناسبة من المناسبات ولا ترتبط بنجاح او فشل المؤسسة. ٢. الاكراميات والوهبة والبغشيش: وهي ما يحصل عليه عمال بعض المنشات من العملاء من مبالغ نقدية لقاء قيامهم بخدمتهم، وتكون مباشرة او عن طريق صاحب العمل. ٣. بدل التمثيل. ٤. بدل الملابس العيني والنقدي. ٥. بدل الغربة. ٦. بدل الضيافة. ٧. النسب المئوية التي تعطى للعاملين في حالة تحقيق نسب محددة من الايراد والربح. ٨. العلاوة الاضافية الدورية. ٩. الحوافز. ١٠. العلاوات والبدلات التي تصرف للموظف بصفة مؤقتة خارج المملكة. ١١. بدل الاجازات المدفوعة= =الاجر. ١٢. بدل تعليم الابناء. ١٣. بدل شهر الانذار. ١٤. بدل عضوية اللجان. ١٥. مكافات اعضاء مجالس الادارة. ١٦. بدل تذاكر السفر. ١٧. بدل كي وغسل الملابس. ١٨. مكافات مقرري اللجان وامناء سر مجالس الادارة.

المبحث الثاني

الحزمة التشريعية الناظمة للمركز القانوني للأجانب العاملين في الأردن

بعد مناقشتنا في المبحث الأول من هذا الفصل لمفهوم الأجنبي وما يعتري تعبير العمل من خلافات ومتى يعتبر العامل الأجنبي عاملاً من عدمه، فإنه يقتضي الأمر أن نبين وبالتفصيل تلك الأحكام القانونية التي تنظم وتؤثر في المركز القانوني للعامل الأجنبي.

ولنصل إلى هذه الغاية فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين إثنين، سنتناول في **المطلب الأول** مدى تأثير الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية على عمل الأجانب في الأردن وكيف ينظم قانون العمل الأردني، بوصفه التشريع الخاص في الدولة، عمل الأجانب، وسيتم ذلك من خلال فرعين متتاليين.

أما **المطلب الثاني** فسنخصصه لبيان باقي التشريعات التي تؤثر في المركز القانوني للعامل الأجنبي، ففي الفرع الأول من هذا المطلب سنذكر ملاحظاتنا على القوانين المؤثرة في ذلك المركز القانوني بينما سنخصص الفرع الثاني لتناول الأنظمة والتعليمات ذات العلاقة. وبذلك يمكن للقارئ الإحاطة بمجمل التشريعات التي تناولت تحديد وتنظيم عمل الأجنبي في الأردن وحدود المركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن.

المطلب الأول

القانون الأساسي والتشريع الخاص وعلاقته بعمل الأجانب

لا خلاف على أن التشريع الأسمى في أي دولة قانونية يتمثل بالوثيقة الدستورية، مما يدفعنا الأمر إلى محاولة التقريب بين النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية النافذة في الأردن والمتمثلة بدستور سنة ١٩٥٢ بمجمل أحكامه التي بلغت ١٣١ مادة وموضع بحثنا الموسوم بعمل الأجانب في الأردن، ثم سنتناول، وبفرع آخر، قانون العمل بوصفه التشريع الخاص في الدولة ونوضح كيفية تنظيمه لعمل الأجانب في الأردن.

الفرع الأول: مدى تأثير أحكام الدستور على عمل الأجانب في الأردن:

إنه بإستقراء نص المادة ٢٣ من الدستور الأردني نجد أنها من المواد التي تقترب مما أشرنا إليه آنفاً علماً أن المادة ذاتها تتكون من فقرتين وأن نصها قد جاء كما يلي:

(١. العمل **حق لجميع المواطنين** وعلى الدولة ان **توفره للاردنيين** بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به.

٢. تحمي الدولة **العمل** وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية:

أ. اعطاء العامل اجرا يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب. تحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال ايام راحة اسبوعية وسنوية مع الاجر.

ج. تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي احوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل.

د. تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والاحداث.

هـ. خضوع المعامل للقواعد الصحية.

و. تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.).

وقد تضمنت شروحات الفقهاء بياناً لهذه المادة وتفصيلاً لمعناها الذي يكاد يكون ناطقاً بما فيه، حيث نجد أن كثير من شراح القانون الدستوري الأردني قد أوردوا في شرحهم للمادة ٢٣ من الدستور الأردني تحت باب (الحقوق والحريات المتصلة بنشاط الإنسان)، بل أن بعضهم قد ربط بين الإنسجام

الموضوعي القائم بين نص هذه المادة ونصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان(١)، والبعض الآخر مهد لهذه المادة من مدخل توافقها مع الأحكام العامة للحقوق الإنسانية التي قررها الدين الإسلامي(٢).

هذا وفي معرض دراسة ما خلص إليه المشرع الدستوري بموجب المادة ٢٣ نجد أن إتجاهاً فقهياً قد شرح هذه المادة بأنها تنص على حق العمل، وتحدد المبادئ التي يجب أن يقوم عليها قانون العمل، من حيث الأجر المناسب للعمل، وأوقات العمل، والراحة والتعويضات التي تستحق للعمال المعيلين، وفي حالات التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل، وتعيين الشروط الخاصة لعمل الأحداث والنساء، وخضوع العامل للقواعد الصحية وتنظيم العمل النقابي(٣).

كما أن المادة ٢٣ من الدستور الأردني كانت محل شرح وتفصيل من خلال القرارات الصادرة عن محكمة التمييز الأردنية الموقرة ومنها أن عللت هذه المحكمة عدم دستورية أحد مواد القانون لمخالفة مبدأ الأجر المقرر فيها حيث جاء في هذا القرار (إن المادة ٣٦ من قانون الخدمة الوطنية الإجبارية رقم ١٨ لسنة ١٩٦٧ التي تلزم صاحب العمل بتأدية اجور العامل عن مدة التحاقه بالخدمة الإجبارية، مخالفة لاحكام المادة ١٥ من قانون العمل والمادة ٢٣ من الدستور(٤)).، وقد وظف المجلس العالي لتفسير الدستور أحكام المادة ٢٣ من الدستور الأردني لتبرير إنشاء نقابة للمعلمين حيث جاء في متن هذا القرار:

(بالرجوع لاحكام المادة ٢٣ من الدستور نجد انها تنص على ما يلي:

١- **العمل حقٌ للجميع المواطنين** وعلى الدولة ان **توفره للاردنيين** بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به.

٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الاتية:

أ- اعطاء العامل اجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

---

(١) د.محمد جمال مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة ٢٠٠٣، دار الثقافة، عمان، ص ٢٤٠.

(٢) د.هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، طبعة ٢٠٠٦، دارالشروق للنشر والتوزيع، عمان، ص٢٥٦ إلى ص ٢٨٥.

(٣) القاضي حسن عبد اللطيف حمدان، قانون العمل (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ٢٠٠٧.، ص ٨٧.

(٤) قرار رقم ٢٠٥/١٩٧١ فصل بتاريخ ٠١/٠١/١٩٧١. منشور على الصفحة (١٢٦٢) من العدد (٣) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٧١).

ب- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون ومن تدقيق احكام الفقرة (١) من المادة المذكورة يتبين انها تضمنت المبادئ التالية:

أولاً: ان **العمل حق لجميع المواطنين.**

ثانياً: ان على الدولة ان تعمل على توفير **العمل للأردنيين.**

ثالثاً: ان الهدف من توفير العمل **توجيه الاقتصاد الوطني** والنهوض به.

اما استهلالية الفقرة (٢) من المادة ذاتها فقد اوجبت على الدولة ان تحمي العمل وتضع له تشريعا يرسي عدة مبادئ منها ما ورد النص عليه في البند (و) من هذه الفقرة المتمثل بتنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

ان من المسلمات المستقرة في الاصول الخاصة بعملية التفسير ما يلي:

١- توخي الجهة المكلفة بالتفسير الغاية والهدف اللذين تغياهما واضع النص.

٢- الاحاطة بمعاني الكلمات التي تؤلف عبارات النص المطلوب تفسيره.

٣- عدم جواز تفسير النص المراد تفسيره بمعزل عن باقي النصوص.

وفي السياق ذاته نجد ان المعنى اللغوي لكلمة (العمل) هو (المهنة، والفعل) كما ان المهنة هي التي يحتاج صاحبها لخبرة ومهارة وحذق لممارستها وينبني على هذا ان كلمة العمل الواردة في المادة ٢٣ من الدستور تشمل العمل الذي يمارسه **جميع العاملين بمهنة التربية والتعليم** بقطاعاتها المختلفة خاصة وان مهنة التعليم ورسالته رافد وشكل من روافد وأشكال العمل الذي يسهم في توجيه الاقتصاد الوطني والارتقاء به على غرار العمل الذي يمارسه الاطباء والمهندسون واطباء الاسنان والصيادلة والمهندسون الزراعيون من حيث إسهامه في بناء الاقتصاد الوطني، ولكل من هؤلاء حاليا تنظيم نقابي ضمن حدود القانون مع الاشارة الى ان جواز اصدار قانون بانشاء نقابة للمعلمين لا يتعارض مع وجوب وحتمية بقائهم خاضعين للتشريعات النافذة ذات العلاقة) انتهى القرار.

وهذا يسمح لنا بالقول أن المادة ٢٣ من الدستور الأردني يمكن تفسيرها، وحسب ما أشار صراحة المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور بموجب قراره الأخير لهذه المادة بالتفسير، بأنها مادة دستورية تعالج **المركز القانوني للعمال الأردنيين ولا تتطرق إلى العمال الأجانب**، علماً بأن المجلس الموقر ذاته قد تصدى

للموضوع ذاته سابقاً بموجب قراره الصادر في سنة ١٩٩٤ رقم(١) والذي جاء فيه:

(وبعد الاطلاع على طلب مجلس الاعيان والطلب السابق في هذا الخصوص موضوع كتاب سيادة رئيس الوزراء رقم ن١٤ - ١٩١٩تاريخ ٤/٣/١٩٩٣ ومشروع قانون نقابة المعلمين المعروض على مجلس الامة وتدقيق النصوص الدستورية تبين ما يلي:

ان الدستور في المواد ٢٤ - ٢٧ اقر مبدا الفصل بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية فاناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك، والسلطة التنفيذية بالملك الذي يتولاها بواسطة وزرائه، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها. فبالنسبة للسلطة التشريعية فانها تملك حق التشريع في جميع الامور باستثناء المسالة التي انيط حق التشريع فيها لسلطة اخرى بمقتضى نص خاص بالدستور.

وقد اناطت المادة ١٢٠ من الدستور بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر اذ نصت على ما يلي:

(التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بانظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك).

يستفاد من هذا النص ان الدستور حصر حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين من تعيينهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصهم بمجلس الوزراء بموجب انظمة يصدرها بموافقة الملك.

ان حكم النص الخاص هو حكم مقيد واطلاقه ينطوي على خروجه عن القيد، وبما ان الدستور قد حصر التشريع في الامور المتعلقة بالموظفين العموميين بمجلس الوزراء فان السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين لان الدستور قد اناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار انه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية.

فاذا خرجت السلطة التنفيذية التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فان القانون الذي تصدره بهذا الشان يكون مخالفا للدستور.

وحيث أن معلمي وزارة التربية والتعليم هم موظفون عموميون ويخضعون لنظام الخدمة المدنية الصادر بموجب احكام المادة ١٢٠ من

الدستور فان الاحكام الدستورية لا تجيز اصدار قانون لنقابة المعلمين الموظفين العموميين).

ومع أن موضوع التعليق على قراري المجلس العالي لتفسير الدستور ليس محل هذا البحث، إلا أنه قد يعترض سؤال أحد الأجانب العاملين في القطاع التعليمي، وهم كثر وخصوصاًَ في الجامعات ومراكز التعليم العالي، هل يجوز للأجنبي العامل في قطاع التعليم أن ينتسب للنقابات المهنية؟؟؟ وهل يوجد للعاملين في القطاعات التعليمية نقابة أصلاً؟؟؟[١]

إن ما إنتهى إليه القرار الصادر في سنة ٢٠١١ عن المجلس العالي لم يتناول هذه النقطة مطلقاً، وذلك لأن حدود التكليف قد إنصبت على مسألة مدى دستورية إنشاء نقابة للمعلمين، ومع أننا نجد أنه كان على المجلس الموقر أن يعالج مثل هذه النقطة لكي لا يسمح بتحقق حالة الفراغ التشريعي كما نستنتجه نحن في هذا المقام والذي يدفعنا إلى عدم الإجابة عن الأسئلة المثبتة أعلاه لكي لا نأتي بما لا يحمد من نتائج وإستخلاصات قد نكون غير موفقين في الإنتهاء إليها.

كما نجد أن الطريقة التي خلص إليها المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور الموقر قد كانت طريقة موفقة إستندت على نص دستوري لم يتناوله القرار رقم ١٩٩٤/١ ونقصد بذلك نص **المادة ٢٣ من الدستور** حيث لم تأتِ لا من قريب ولا من بعيد على ذكر الصفة الوظيفية العمومية للعاملين في وزارة التربية والتعليم في القرار الأخير الذي صدر في سنة ٢٠١١ وقررت إستمرار

---

(١) لا يمكن أن ننكر وجود نقابة عمالية، النقابة العامة للعاملين في التعليم الخاص، وقد تم إنشاء هذه النقابة في سنة ١٩٦٩ ولكننا ومن خلال هذا البحث لم نجد أي نشاط فاعل أو فعال لهذه النقابة وهي تشمل العاملين في المدارس الخاصة والحضانات ورياض الأطفال، والجامعات والمعاهد ومراكز التعليم وكليات المجتمع، وهذا يسمح للأجنبي العامل في القطاع الخاص الإنتساب لهذه النقابة، حيث لا يوجد نص يمنع من ذلك في النظام الداخلي لهذه النقابة، علماً ان مشروع قانون نقابة المعلمين قد وضح وفي المادة ٧ منه على أنه يشترط في عضو النقابة أن يكون: أ/ أردني الجنسية. وقد حمل هذا الشرط إلى تأكيد إعتقادنا بأن المشرع لم يكن معنياً بالأجانب الذين يعملون في قطاع التعليم علماًَ بأنه، أي المشرع، قد وضح بان المقصود بالمعلم هو (كل من يتولى التعليم أو أي خدمة تربوية متخصصة في أي مؤسسة تعليمية حكومية أو خاصة تخضع لإشراف الوزارة، أي وزارة التربية والتعليم، وحاصل على إجازة تعليم سارية المفعول) ولم يتطرق إلى مسألة الجنسية في هذا المقام وعاد وأكد أنه يخاطب أردني الجنسية فقط عندما وضع من الشروط المقترحة في المشروع مسألة ضرورة مراعاة نظام الخدمة المدنية الذي يطبق على الموظفين العموميين، والمادة ٤٤ من نظام الخدمة المدنية تشترط في الموظف العام أن يكون أرني الجنسية، مما يعني أن قانون نقابة المعلمين غير معني بالعمال الأجانب إطلاقاً.

خضوعهم للأحكام القانونية المنظمة لعملهم فقط، وعود على ما نستصوبه من إستخلاص منطقي للحكم القانوني المأخوذ من المادة ٢٣ من الدستور الأردني فإننا نوضح ذلك كما يلي:

١/إن قراءة المواد القانونية، سواء كانت واردة في الدستور أو القانون أو النظام أو حتى التعليمات، يجب أن تقرأ كوحدة واحدة، وليس بطريقة متقطعة ومجتزأة بحيث يضيع المعنى بسبب خلل القراءة.

٢/ إن المادة ٢٣ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ تتكون من فقرتين، الفقرة الأولى تتناول وبالنص الحرفي أن (**العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة ان توفره للاردنيين**).

وقد إستخدمت هذه الفقرة تعبير (المواطنين) و(الأردنيين)، وفي بحثنا عن معنى (المواطن) وجدنا أنه يقصد به: من يتمتع بالمواطنة ويقصد بذلك من تتوافر فيه القابلية لممارسة الحقوق العامة المقررة في النظام المدني، السياسي، الإقتصادي، الإجتماعي و الثقافي المعلن عنه والمعترف به من قبل النظام القانوني في الدولة[١]. وأن المقصود بكلمة (أردني): كل شخص، ذكر أو أنثى، يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الأردنية[٢].

مما يعني أن الفقرة الأولى لا يمكن بإي حال من الأحوال أن تشمل في حكمها أو تغطي في حمايتها فئة الأجانب، طالما أن الأجنبي هو : هو كل فرد لا يحمل الجنسية الوطنية. وبالتالي لا يتمتع بحقوق كثيرة يتمتع بها المواطن. فعلى الأجنبي الذي يريد الدخول إلى بلد أن يكون حاملاً جواز سفر عليه تأشيرة تسمح له بدخول أراضي البلد وفق ما تقتضيه الأنظمة الدولية المعنية الإجراء. ولا يمكن للأجنبي ممارسة الحقوق السياسية من إنتخاب أو تقلد وظيفة، كما لا يخضع للخدمة العسكرية. وفي صدد القانون الخاص يتمتع الأجنبي ببعض الحقوق، مثل تمتعه بالشخصية القانونية وما يرتبط بها من حقوق خاصة كالمعاملات المالية. وإذا وجدت معاهدات بين بلده والبلد الموجود فيه، إستفاد من حق المبادلة، وخصوصاً فيما يعود لممارسة الأعمال والمهن التجارية

---

(١) الترجمة إلى اللغة العربية من النص المكتوب باللغة الإسبانية في موسوعة ENCICLOPEDIA JURIDICA الجزء ٠٤، منشورات LA LEY grupo Wolters Kluwer، مدريد إسبانيا، ص ٢٠٥٠، والتي جاء نصها باللغة الأم كما يلي: la ciudadanía es la condición de ciudadano es decir , de la plenitud de los derechos públicos subjetivos en el orden civil, político, económico, social y cultural que reconoce y proclama el ordenamiento jurídico de un país.

(٢) حسبما جاء التعريف بموجب قانون الإنتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠١٠، وقانون الإنتخاب رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١، قانون الإنتخاب رقم ٢٢ سنة ١٩٨٦ وكذلك قانون الإنتخاب لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

والصناعية[1].

وعليه فإن تفسير الفقرة ٢ من المادة ٢٣ يجب أن يرتبط بما هو مقرر في الفقرة ١ من المادة ذاتها، أي ان الدولة تضمن العمل بالنسبة للمواطنين فقط، وإن محاولة بعض الشراح أو مقدمي قانون العمل في المحافل الدولية التذرع بأن الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من الدستور الأردني تشمل العمال الأجانب هي محاولة غير موفقة إطلاقاً، لأن الدستور الأردني في هذا المجال لم يصل بعد إلى قواعد العالمية في ضمان حق العمل للعامل الأجنبي.

وعليه فإننا نعتقد ان التطرق لأحكام الدستور الأردني وتحديداً إلى نص المادة ٢٣ منه في معرض التسويق إلى إنسجام المنظومة التشريعية الأردنية مع المعايير الدولية في تنظيم وضبط مرافق العمل بالنسبة للعمال هو أمر يفتقر إلى الدقة ويتوجب علينا الإشارة إليه، ونكرر ان المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور وبقراره الأخير المنوه إليه آنفاً لم يتطرق إطلاقاً لما تحمله المادة ٢٣ من الدستور الأردني من حماية مقررة لعامل الأجنبي لا من قريب ولا من بعيد [2].

الفرع الثاني: مواد واحكام قانون العمل ومدى تأثيرها على عمل الأجنبي في الأردن

بعد أن إنتهينا من توضيح أثر المواد والأحكام الدستورية على المركز القانوني للعامل الأجنبي سنقترب من مواد القانون الاكثر تخصصاً بموجب هذا الفرع حيث سنتطرق من خلاله إلى بيان مدى تأثير أحكام قانون العمل، وبوصفه التشريع الخاص، على المركز القانوني للعامل الأجنبي.

فبمراجعة نصوص وأحكام قانون العمل الأردني النافذ رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته الأخيرة نجد أن المادة أو المواد التي لها علاقة بموضوع هذا البحث

---

(١) القاموس القانوني الثلاثي، موريس نحلة وآخرون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة أولى، سنة ٢٠٠٢، ص ٧٤.

(٢) بالرجوع إلى رأي القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، في كتابه قانون العمل (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ٢٠٠٧، وعلى الصفحة رقم ٨٤، فقد وضح ما تتضمنه المادة ٢٣ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ حيث بين أن هذه المادة تنص على: حق العمل، وتحدد المبادئ التي يجب أن يقوم عليها قانون العمل، من حيث الأجر المناسب للعمل، وأوقات العمل، والراحة والتعويضات التي تستحق للعمال المعيلين، وفي حالات التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل، وتعيين الشروط الخاصة بعمل الأحداث والنساء، وخضوع العامل للقواعد الصحية، وتنظيم العمل النقابي. ولكن الكاتب لم يذكر صراحة أن هذه المادة تتناول حقوق الأجانب في العمل بالأردن ولكن بالرجوع إلى ما هو مكتوب في كتابه المشار إليه قد يفهم أنه أراد ذلك لأن الألفاظ العمومية قد تحمل إلى هذا المعنى.

(وهو عمل الأجانب في الأردن) تنحصر بعدد محدود من هذه المواد[1]، فنص المادة ١٠ من القانون ذاته قد منح سلطة لوزير العمل أو لوزارة العمل لتنظيم عمل الأجانب في الأردن، ثم جاء وبموجب المادة ١٢ من القانون ذاته ووضح الإلتزامات غير المباشرة الملقاة على عاتق العامل الأجنبي والإلتزامات الملقاة على عاتق رب العمل، ولا يفوتنا أن ننوه إلى أن القانون ونقصد قانون العمل قد أخذ بالتفرقة سابقاً بين جنسية العامل الأجنبي إن كان عربياً أم غير عربي إلا أنه قد تراجع عن هذا الموقف وفق التعديلات الأخيرة.

وبالرجوع إلى نص المادة ١٢ من قانون العمل والتي تنص على أنه:

أ- **لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير** أو من يفوضه شريطة أن يتطلب العمل خبرة وكفاءة غير متوفرة لدى العمال الأردنيين أو كان العدد المتوفر منهم لا يفي بالحاجة وللوزير اصدار اي تعليمات يراها لازمة لتنظيم استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لغايات هذه المادة.

ب- **يجب أن يحصل العامل غير الأردني على تصريح عمل** من الوزير أو من يفوضه قبل استقدامه أو استخدامه ولا يجوز أن تزيد مدة التصريح على سنة واحدة قابلة للتجديد وتحتسب مدته عند التجديد من تاريخ انتهاء مدة آخر تصريح عمل حصل عليه.

---

(١) ولا بد من الإشارة بأن المركز القانوني للأجانب يعد من المراكز القانونية المعقدة وقد رفض الديوان الخاص بتفسير القوانين وبموجب قراره رقم ٦ لسنة ١٩٩٢ التصدي لمعالجة المركز القانوني لعمل الأجانب في الجامعات وهذا نص القرار: (اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه رقم ع أ-٩٧٢ تاريخ ٣/٢/١٩٩١ لاصدار القرار بشان الاستفسار الوارد في كتاب وزير العمل رقم ٧-١-١٨-٩-١٨-٤٤٢ تاريخ ٢٩-١-١٩٩١ عما اذا كان الاساتذة والمحاضرون والخبراء الاجانب الذين يتم التعاقد معهم في الجامعة الاردنية يتوجب= =عليهم الحصول على تصاريح عمل في المملكة ودفع الرسوم المقررة بموجب قانون العمل. وبعد التدقيق والمداولة نجد ان الفقرة (أ) من المادة ١٢٣ من الدستور نصت على انه (للديوان الخاص حق تفسير نص اي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته اذا طلب اليه ذلك رئيس الوزراء).وحيث ان ما يستفاد من هذا النص ان اختصاص الديوان ينحصر في تفسير النص القانوني الذي يطلب تفسيره رئيس الوزراء وبذلك يخرج عن اختصاص الديوان تلبية الطلبات المتعلقة بابداء الراي والمشورة والفتوى.وحيث ان كتاب دولة الرئيس المشار **اليه لم يتضمن طلباً بتفسير مادة قانونية محددة بل انطوى على طلب ابداء الراي حول مدى خضوع المتعاقدين الاجانب مع الجامعة الاردنية لتراخيص العمل والرسوم المقررة في قانون العمل.. فان ما ينبني على ذلك ان مثل هذا الطلب لا يجوز النظر فيه من قبل الديوان لانه يخرج عن اختصاصه**. لذا نقرر عدم اختصاص الديوان للنظر في الطلب المذكور. قراراً صدر بتاريخ ٢٠ ذو القعدة سنة ١٤١٢ هـ الموافق ٢١-٥-١٩٩٢.)

ج-١- **تستوفى الوزارة من صاحب العمل رسما مقابل تصريح العمل** الذي تصدره لكل عامل غير اردني او تجدده بما في ذلك العمال الخاضعين لاحكام الفقرة (ب) من المادة (٣) من هذا القانون ويعتبر هذا الرسم ايرادا للخزينة ويحدد مقداره بموجب نظام.

٢- **تستوفي الوزارة من صاحب العمل عن العمال المشار اليهم في البند** (١) من هذه الفقرة ووفقا للنظام الصادر بموجبه مبلغاً اضافيا عن كل تصريح عمل تصدره الوزارة او تجدده يخصص لصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني المنشأ وفقاً لقانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني النافذ على ان يخصص ما نسبته (٥%) من هذه المبالغ لحساب مكافآت وحوافز الموظفين العاملين في الوزارة واي جهة اخرى تستعين بها يتم صرفها وفقاً للتشريعات ذات العلاقة.

د- للوزير او من يفوضه بناء على توصية من وزارة التنمية الاجتماعية ان يعفي شديد الاعاقة او ولي امره او وصيّه من دفع الرسوم والمبالغ المشار اليها في الفقرة (ج) من هذه المادة عن عامل غير اردني واحد اذا كان المعوق بحاجة ماسة الى المساعدة من الغير للقيام باعباء حياته اليومية وكان مستوى دخله او دخل ولي امره او وصيّه يستلزم هذا الاعفاء شريطة ان تقتصر مهام العامل غير الاردني على تقديم العون للمعوق وان تحدد شروط تلك التوصية واجراءات اصدارها بموجب تعليمات يصدرها وزير التنمية الاجتماعية لهذه الغاية.

هـ- **يعاقب صاحب العمل أو مدير المؤسسة** حسب مقتضى الحال بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار عن كل عامل غير اردني يستخدم بصورة تخالف احكام هذا القانون، وتضاعف هذه الغرامة في حالة التكرار ولا يجوز تخفيض الغرامة عن حدها الأدنى في أي حالة من الحالات أو لأي سبب من الأسباب.

و- وتعتبر مخالفة لاحكام هذا القانون استخدام العامل غير الاردني في اي من الحالات التالية:

١) استخدامه دون الحصول على تصريح عمل.

٢) استخدامه لدى صاحب عمل غير المصرح له بالعمل لديه ما لم يكن حاصلا على اذن بذلك من الجهة المختصة في الوزارة.

٣) استخدامه في مهنة غير المهنة المصرح له العمل بها.

ز- **يصدر الوزير قراراً بتسفير العامل المخالف لأحكام هذه المادة** إلى خارج المملكة على نفقة صاحب العمل أو مدير المؤسسة ويتم تنفيذ هذا القرار من قبل السلطات المختصة ولا يجوز اعادة استقدام او استخدام العامل غير الاردني الذي يتم تسفيره قبل مضي ثلاث سنوات على الاقل من تاريخ تنفيذ قرار التسفير.

نجد وبالتحليل الأولي لنص المادة المذكورة ومن خلال ما تم تظليله من عبارت سابقة، أنها تتضمن مجموعة من القواعد الواجب تلخيصها قبل البحث في مدلول المادة ذاتها:

أولاً: وضعت هذه المادة وبنص صريح قاعدة تمنع من إستخدام أي عامل غير أردني لا يحمل ترخيصاً، وقد يطرح تساؤل مفاده: هل أن هذا المنع يتناول كافة أشكال الإستخدام، وهل يشمل هذا المنع التعاقد الذي يجريه البعض مع العمال المنتشرين في شوارع العاصمة مثلاً وينتظرون العمل بموجب تعاقد يومي متعلق بإزالة أو تعمير بناء ما ؟؟؟؟

ثانياً: وضعت هذه المادة معايير محددة للإستجابة إلى طلب إستخدام العامل غير الأردني وهو معيار تمتع العامل الأجنبي بـــ (خبرة وكفاءة غير متوفرة لدى العمال الأردنيين)أو إذا (كان العدد المتوفر من العمال الأردنيين لا يفي بالحاجة)، ثم تدارك المشرع الحد من سلطة وزير العمل بإعطائه الحق في إصدار ما يراه من تعليمات لازمة لتنظيم استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لغايات هذه المادة، وقد وسع المشرع من صلاحيات الوزير وسلطته التقديرية بأن أناط تطبيق هذه المادة بتعليمات صادرة عن شخص الوزير وليس بموجب نظام يصدر عن رئاسة الحكومة كنظام تنفيذي وهي مسألة لها محاذيرها في النطاق التطبيقي.

ويمكن القول بأن الفقرة (أ) من المادة ١٢ من قانون العمل قد تضمنت إلتزامات ملقاة على عاتق رب العمل أي على من سيقوم بإستخدام العامل الأجنبي وهذا واضح من التعبير المستخدم في مطلع هذه المادة (بمنع الإستخدام).

ثالثاً: جاءت الفقرة (ب) من المادة ذاتها بالإلتزامات التي يتوجب على العامل الأجنبي القيام بها وهي حصوله على تصريح بالعمل ووضعت تلك الفقرة الحد الأعلى لمدة التصريح بأن حددته بمدة سنة، إلا ان هذه الفقرة لم تضع مطلقاً جزاء في ذمة العامل الأجنبي الذي يعمل دون الحصول على تصريح عمل قانوني.

رابعاً: مع العلم بأن الفقرة (ج) تناقضت مع مدلول الفقرة (ب) من المادة ذاتها حيث وضحت الفقرة (ج) أن الملزم بدفع رسوم تصريح العمل هو رب العمل أي من يقوم بالإستخدام وهو ليس العامل الأجنبي، ولن نتحدث في هذا المقام عن الواقع العملي الذي يحمل فيه أرباب العمل الأردنيين عمالهم الأجانب رسوم إستصدار تصاريح العمل وتجديدها، هذا من جهة ومن جهة أخرى جاءت الفقرة (ج) منقسمة على نفسها إلى بندين بحيث وضح البند الأول من هذه الفقرة أن رسوم التصاريح وتجديدها يخرج عن إطلاقات وزير العمل ويعود تنظيمه إلى نظام تنفيذي يصدر عن مجلس الوزراء ويحدد النظام ذاته نسبة معينة تحول لمصلحة العاملين في وزارة العمل وذلك لتحفيز المفتشين على ضبط المخالفين من وجهة نظرنا.

خامساً: ثم بينت الفقرة (د) من المادة ذاتها الرخصة التي تمنح لذوي الإحتياجات الخاصة من الأردنيين عند إستخدامهم للعمال، بأن رخصت لهم الإستخدام المقترن بالإعفاء من رسوم تصاريح العمل، ولنا في هذا تعليق بسيط:

بمراجعتنا للتطبيق العملي لهذه الفقرة من المادة ١٢ نجد رأياً يتناول إساءة استعمال هذه الرخصة من قبل البعض حيث تحصل على الرخصة عائلة المعاق (ذي الإحتياجات الخاصة) وليس لخدمة الشخص الذي خصصت له هذه الرخصة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإننا نعتقد أن على المشرع أن يحصر الإستقدام لشخص مؤهل برعاية ذوي الإحتياجات الخاصة وأن يتم إستثناء خدم المنازل من هذه الرخصة وذلك لضبط الضرورة بقدرها فقط وان يفرض المشرع عقوبة رادعة على من يستغل إعاقة شخص ما لإستقدام خدم المنازل لمصلحته الشخصية وليس لمنفعة ذي الحاجة الخاصة.

سادساً: إنتهت المادة ١٢ بفقرتيها (هـ) و(ز) بالعقوبات التي تفرض على رب العمل والعامل حال مخالفتهما للحكم المقرر بموجبها على النحو الاتي:

١/قررت المادة ١٢ عقوبة تتضمن النيل من الذمة المالية لرب العمل بفرض الغرامة بحقه.

٢/كما تناولت المادة ذاتها الجزاء الذي ينتظر العامل الأجنبي الذي يخالف حكمها بترحيله من الأراضي الأردنية، ولنا تعليق بسيط على مسألة نفقات الترحيل، فقد إشترط المشرع أن يكون الترحيل أو التسفير على نفقة صاحب العمل فلو أخذنا بعض الأمثلة من الواقع العملي لوجدنا أنها تصطدم مع آليات تنفيذ حكم هذه المادة على النحو الآتي، مع مراعاة الفقرة ج من المادة ٥ من نظام العاملين في المنازل:

أ/لقد زادت في الآونة الأخيرة مسألة فرار وهرب عاملات المنازل من الجنسيات المختلفة (السريلانكية والفلبينية والأندونيسية) من منازل مستخدميهم، وذلك لغايات رغبة هذه الشريحة في العمل الحر أي العمل في أكثر من منزل من خلال تقاضي الأجر مقابل الساعة بحيث تستوفي الخادمة (عاملة المنزل) أجراً بالساعة يحقق لها أضعاف مضاعفة من راتبها الشهري المقطوع الذي تتقاضاه من مستخدمِها رب المنزل. **فهل يعتبر من تضبط لديه هذه الخادمة بأنه رب العمل المقصود بالفقرة (ز) ؟؟؟؟**

ب/هل ينطبق الأمر ذاته على من يتعاقد مع أحد الأشخاص الذين يقفون وينتظرون في الشوارع للعمل في أعمال المقاولات تحديداً، وهو أمر نشاهده في كثير من أرجاء العاصمة حيث تعرف بعض المناطق المحصورة لغايات إستخدام العمالة المصرية في هذا القطاع؟؟؟؟. وماذا عن التعاقد مع أحد الأجانب (مصري الجنسية تحديداً) لغايات تنظيف المركبة الخاصة صباح كل يوم؟؟؟؟ هل يعتبر هذا الأمر عقد عمل أم لا؟؟؟؟؟؟

في الإجابة على هذه الجزئية يتوجب علينا أن نحتكم إلى التعريفات التي تضمنها قانون العمل في مادته الثانية على النحو الاتي ومن ثم علينا أن نرجع لآراء الفقه القانوني لتحديد مفهوم العمل المشمول بأحكام قانون العمل والمعني بهذا الخصوص:

لقد عرف قانون العمل في المادة المذكورة رب العمل أو صاحب العمل بأنه: كل شخص طبيعي او معنوي يستخدم بأي صفة كانت شخصاً أو اكثر مقابل أجر. كما عرف العامل بأنه: كل شخص ذكراً كان أو انثى يؤدي عملاً لقاء أجر ويكون تابعاً لصاحب العمل وتحت إمرته ويشمل ذلك الاحداث ومن كان قيد التجربة أو التأهيل.

وأمام صراحة التعريف المتعلق بصاحب العمل فإننا لا نجد داع للبحث في هذا التعريف، إلا ان الأمر يختلف فيما يتعلق بالعمل ذلك أن الإختلاف يظهر في تحديد مفهوم التبعية الناشئ عن (العمل) على النحو الاتي:

سنبحث إبتداء في إجتهادات عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة والتي عنيت بتحديد مفهوم التبعية المقصودة في قانون العمل، ومن بعد ذلك سنثبت رأينا بهذه الجزئية[١]:

قرار رقم ٢٢٣٥/١٩٩٨ فصل بتاريخ ١٤/٠٤/١٩٩٩، منشور على الصفحة (٣٨٠٣) من العدد (١٠) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٩): (حيث أن علاقة المميزة (المقاول) بصاحب العمل تتوقف على طريقة تنفيذ العمل فإذا قام المقاول بالعمل مستقلا فان علاقة التبعية تكون منفية و**أما إذا قام به تحت أشراف وإدارة صاحب العمل فيعتبر المقاول تابعا وصاحب العمل متبوعا**، وعليه وحيث ان المميزة (المقاول) أقرت بأنها قامت بالعمل وهو شق الطريق تحت أشراف وزارة الأشغال العامة فإنها تكون بالتالي تابعة لها ومسؤولة بالتكافل والتضامن عن الأضرار التي وقعت للمميز ضدهم نتيجة تطاير الغبار على أشجارهم مما أدى إلى ربط نموها وقلة إنتاجها). إنتهى القرار، ونلاحظ هنا أن هذا المبدأ لا يتعلق لا من قريب ولا من بعيد بمسألة التبعية المطلوبة بالعلاقة العمالية بل إنما يتطرق للتبعية المفروضة لغايات التعويض عن الأعمال المحدثة والعلاقة بين التابع والمتبوع.

قرار رقم ٢٢٣/٢٠٠٤ فصل بتاريخ ١٤/٠٧/٢٠٠٤ منشور على الصفحة (١٢٠) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٥): عرفت المادة (٢) من قانون العمل رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ عقد العمل بأنه اتفاق شفهي او كتابي صريح او ضمني يتعهد العامل بمقتضاه ان يعمل لدى صاحب العمل وتحت اشرافه او ادارته مقابل اجر ويكون عقد العمل لمدة محدودة او غير محدودة او لعمل معين او غير معين. وينبني على ذلك **ان الركن الاساسي لعقد العمل هو تبعية العامل لرب العمل من حيث الاشراف والادارة فإذا انتفى عنصر التبعية انتفى عقد العمل**، وعليه وحيث ان المستدعي يعمل رئيسا لقسم المحاسبة في نقابة المحامين النظاميين وان طبيعة عمله تقضي بذلك ان يكون تحت اشراف وادارة صاحب العمل فبالتالي تكون العلاقة بين المستدعي ونقابة المحامين النظاميين يحكمها عقد العمل بالمعنى المقصود بالمادة الثانية من قانون العمل رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ ويعتبر بذلك مشمولا باحكام قانون الضمان الاجتماعي

(١) لقد خصصنا مساحة من هذا البحث لبيان المقصود بتعبير (العمل) وهنالك توسعنا في البحث بمفهوم التبعية والفوارق بين التبعية القانونية والإقتصادية والمذاهب التي تنازعت هذا الأمر و منعاً من التكرار فإننا نحيل إليها.

رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١ ولا يحق له الجمع بين راتب تقاعد الشيخوخة المبكر الذي يطالب به والمكافأة التي يتقاضاها من نقابة المحامين النظاميين). إنتهى القرار.

قرار رقم ٦٢٧/١٩٩٩ فصل بتاريخ ١٧/١٠/١٩٩٩ منشور على الصفحة (٣٣٤٤) من العدد (٧) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٠): اتفاق المدعي والمدعى عليها بأن تقدم المدعى عليها صالون الحلاقة العائد لها ولبقية ورثة زوجها المتوفى وان يقوم هو بإدارته وبأعمال الحلاقة فيه وان يتقاسم الطرفان الناتج مناصفة بعد حسم المصروفات وحيث أن المدعي هو الذي كان يدير المحل وكان يعمل مع أشقائه وبأنه غير مقيد بدوام محدد حيث كان يسافر للتجارة وبالتالي **فلا يكون المدعي تابعا للمدعى عليها بعمله ولا تربطه بها علاقة التبعية التي هي العنصر المميز لعقد العمل عن غيره من العقود** الأخرى فيكون ما توصلت إليه محكمتا الموضوع من أن مطالبة المدعي ببدل مكافأة وبدل إشعار وبدل إجازات بالإضافة لما يستحقه عن الفصل التعسفي غير خاضعة لقانون العمل و إنما للقانون المدني وان الدعوى واجبة الرد لعدم دفع الرسم القانوني عنها لان قيمتها تزيد عن مبلغ ٧٥٠ دينارا وبالتالي خارجة عن اختصاص قاضي الصلح صحيحا.) إنتهى القرار.

وبتقريب ما ورد في القرارات التمييزية السابقة فإننا نجد بأن وصف العامل يثبت على الشخص الذي يتم التعاقد معه لغايات إستخدامه في أعمال البناء، كماهو الوصف في السؤال المتقدم، وقد حسم هذا الأمر من قبل الهيئة العامة لعدالة محكمة التمييز بموجب القرار رقم ٢٠٠٤/٣٧٠٥ والذي خصصنا له جزءاً خاصاً لمناقشته وبيان تفصيلاته في معرض توضيحنا للمادة ١٢ من قانون العمل.

وعليه فإن هذا العامل يعد من الأشخاص المعنيين في المادة ٢ من قانون العمل ويستحق كافة الحقوق والميزات التي يستحقها أي عامل آخر.

ويقتضي البحث الخوض في الأثر القانوني المترتب على مخالفة أحكام المادة ١٢ من قانون العمل من جهة العامل الأجنبي ومدى مساس هذه المخالفة بحق العامل الأجنبي في التمتع بالحماية القانونية الممنوحة للعمال بمواجهة أرباب العمل:

ونجد أن الطريقة المثلى في تناول هذه الجزئية هي تقسيم الفكرة إلى عدة أقسام على النحو الآتي:

١/موقف عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة من هذه المخالفة.
٢/الإجتهاد القضائي المقارن والمشابه لهذه الحالة.
٣/رأي الباحث في هذه المخالفة.

أولاً: إجتهاد عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة المتعلق بأثر حصول العامل الأجنبي على تصريح العمل وحقه في المطالبة بالحقوق العمالية المقررة بموجب أحكام قانون العمل:

بالرجوع إلى إجتهادات عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة بهذا الخصوص نجد القرار رقم ٢٠٠٤/٣٧٠٥ فصل ٢٠٠٥/٠٢/٢٠ الصادر عن الهيئة العامة لهذه المحكمة والمنشور على الصفحة رقم ٧٠٦ من العدد رقم ٤ من مجلة نقابة المحامين قد تصدى لهذا الدفع على النحو الآتي:

(يستفاد من المادة ١٢/أ من قانون العمل رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ أنه لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة وزير العمل او من يفوضه وتعطى الأولوية للخبراء والفنيين والعمال العرب، وقد اوضحت الفقرة (ب) من هذه المادة كيفية الحصول على تصريح العمل ومدته ورتبت الفقرة (ج) من ذات المادة مسؤولية صاحب العمل عن دفع الرسوم التصريح كما رتبت الفقرة (هـ) من نفس المادة المشار إليها الجزاء على صاحب العمل أو مدير المؤسسة في حالة مخالفة أحكام هذه المادة أي تشغيل العامل الأجنبي دون الحصول على تصريح عمل، كما أشارت الفقرة (د) الى أن الوزير يقرر تسفير العامل المخالف لأحكام هذه المادة خارج المملكة وعلى نفقة صاحب العمل او مدير المؤسسة، وأن حكمة المشرع من إيراد هذه المادة هو إجراء تنظيمي لضبط العمالة الوافدة الى المملكة ومزاحمتها للعمالة الوطنية لذلك نص في الفقرة (أ) بأنه لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير او من يفوضه كما وضع قيداً على صاحب العمل بأن يحصل للعامل الذي يستخدمه على تصريح وكلف صاحب العمل بدفع رسوم هذا التصريح، وبنفقات تسفير العامل المخالف، وحيث أن عقد العمل كما عرفته المادة (الثانية) من قانون العمل بأنه (اتفاق شفهي او كتابي صريح او ضمني يتعهد العامل بمقتضاه ان يعمل لدى صاحب العمل وتحت إشرافه او إدارته مقابل أجر ويكون عقد العمل لمدة محدودة او غير محدودة او لعمل معين أو غير معين) فإن المستفاد من ذلك هو قيام العامل بالعمل مقابل الأجر وتبعيته لصاحب العمل أما القول بأن عدم حصول العامل الأجنبي على تصريح عمل يرتب البطلان على عقد العمل، فهو قول غير سليم لأنه لا بطلان بدون نص قانوني وحيث لا يوجد أي نص قانوني يبطل عقد العمل فإن الإدعاء بالبطلان يكون في غير محله، وحيث أن عقد

العمل المعقود بين العامل وصاحب العمل قد استجمع الأركان الأساسية التي يتطلبها القانون وهي (العمل والأجر وعلاقة التبيعة) فإن عدم حصول صاحب العمل على تصريح عمل للعامل من الجهات المختصة حسب أحكام المادة (١٢) من قانون العمل لا يبطل هذا العقد ولا يؤثر على الحقوق العمالية التي منحها القانون للعامل، لأن مسؤولية الحصول على تصريح عمل للعامل هي على صاحب العمل ولأن القصد من تصريح العمل تنظيم العمالة الأجنبية الوافدة الى المملكة.) إنتهى القرار.

بينما نجد القرار رقم قرار رقم ١٩٩٩/٢٩٥٥ فصل بتاريخ٢٠٠٠ /١٨/٠٥ والمنشور على الصفحة (٢٨٦٤) من العدد (١١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٢) والذي صدر عن هيئة عادية عن المحكمة ذاتها وفي وقت سابق وقد صدر هذا القرار في ظل أحكام قانون العمل القديم[1] قد تضمن حكماً في مضمونه يعد مخالفاً للإجتهاد الأخير حيث جاء في هذا القرار أنه:

(يستفاد من أحكام المادة (١٣/ ٧/ أ) من قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته انه لا يجوز لغير الاردني ان يزاول عملا بالاردن الا بعد الحصول على ترخيص من الوزير او من ينيبه قبل مباشرة العمل وقد اعتبر المشرع مخالفة ذلك من رب العمل جرما معاقبا عليه بالغرامة مما يجعل العامل مستحقا للتسفير، وقد أكد قانون العمل الساري المفعول رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ هذا الحكم في المادة (١٢) منه، **وعليه فان عقود العمل التي يجريها العامل الاجنبي لا ترتب آثارها القانونية ومنها المطالبة بالحقوق العمالية الناجمة عن تلك العقود ما لم يكن العامل قد حصل على تصريح بالعمل من الجهة المختصة وفق القانون).** إنتهى القرار.

---

(١) نثبت هنا نص المادة ١٣/٧/أ من قانون العمل الملغي: استخدام العمال الاجانب :
أ. على صاحب العمل ان لا يستخدم اي عامل اجنبي الا اذا كان بحاجة الى خبرة او كفاءة غير متوفرتين لدى العمال الاردنيين شريطة:
١. منح الاولوية للفنيين او الخبراء العرب بالنسبة لامثالهم من الاجانب.
٢. الحصول على تصريح قبل المباشرة بالعمل من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل او من ينيبه.
ب. يسمح للاجنبي الذي يعمل في المملكة الاردنية الهاشمية عند نفاذ هذا القانون ان يكمل مدة تعاقده ولا يسمح له بتجديد العقد او الاستمرار في العمل ما لم يستوف الشروط المذكورة في البند السابق.=
=ج. مع مراعاة ما جاء في البند (أ) من هذه الفقرة يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية والعمل ان يصرح للاجانب العمل في المملكة الاردنية الهاشمية اذا كان استخدامهم يعود بالنفع على الدخل القومي وذلك بعد الاستئناس براي وزير الاقتصاد الوطني.

تحليل:

يلاحظ أن عدالة محكمة التمييز الموقرة كان قد سبق لها أن شكلت علاقة قانونية بين (الحقوق العمالية الناجمة عن عقد العمل) و(تصريح العمل) وهذا واضح من عجز المبدأ القانوني للقرار رقم ١٩٩٩/٢٩٥٥، كما نجد من خلال إستقراء القرارين السابقين كيف إنتصرت الهيئة العامة لعدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة للحقوق الأساسية للفرد، وبغض النظر عن الجنسية، مفعلة بذلك المعايير الدولية في تحقيق العدالة برجوعها عن القرار السابق الذي صدر عن هيئة عادية لديها والذي كان قد ربط بين مشروعية المطالبة القضائية للعامل الأجنبي وإستصداره لتصريح العمل، حيث بينت الهيئة العامة لمحكمة التمييز الموقرة أن الإلتزام يقع في ذمة رب العمل وليس العامل فيما يتعلق بإستصدار تصريح العمل، وإن هذا الأمر يتعارض مع ما وضحناه سابقاً إلا أنه رأي المحكمة العليا ويتوجب بيانه ومن ثم مناقشته، وسنقوم بالتطرق إلى ذلك في دورنا بتثبيت ملاحظاتنا حول هذا الموضوع في البند الأخير من هذه الجزئية.

ثانياً: القانون المقارن والإجتهاد الفقهي والقضائي المقارن المتعلق بالحماية القانونية المفروضة للعامل الأجنبي (أو ما يطلق عليه إسم العامل المهاجر) إذا عمل لدى الغير دون الحصول على إذن الإقامة وتصريح العمل الذي يخوله ذلك:

سنعمد إلى المقارنة بما إنتهى إليه الإجتهاد الفقهي في مملكة إسبانيا حيث سنلاحظ كيف أن الفقه القانوني المقارن قد عالج جميع النقاط التي حاولنا توضيحها فيما تقدم بسبب وجود عمال أجانب بشكل ملحوظ في تلك الدولة، (فعمل الأجانب في إسبانيا[١])، أي الأجانب الذين تتوافر لديهم الشروط

---

(١) النص الأصلي وارد في الكتاب الموسوعي الصادر عن LEX MENTOR LABORAL من منشورات دار DEUSTO Juridico بدعم من الإتحاد الأوروبي طبعة سنة ٢٠٠٨، على الصفحة رقم ٢٥٤٤ و ٢٥٤٥ الفقرة ٤٦٠١٢٥ وتعالج هذه الفقرة عمل الأجانب في إسبانيا وتبين مركزهم القانوني في حالة عدم حصولهم على الإذن بالعمل، والنص باللغة الإسبانية هو:

El trabajo de los extranjeros en España , Trabajador extranjero: Los extranjeros que reúnan los requisitos previstos en esta ley orgánica y en disposiciones que la desarrollen tendrán derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como al acceso al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente (Art.10.1 LOEX)
A la vista de este precepto cabe concluir que el acceso de los extranjeros a la realización de actividades laborales o profesionales no constituye un derecho ilimitado sino que precisa

المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي وما تتطلبه الأحكام العامة الواردة فيه، يكون لهم الحق في ممارسة نشاط لحسابهم الخاص أو لحساب الغير، وكذلك الأمر يكون لهم الحق في الإشتراك بالضمان الإجتماعي، وذلك كله إنسجماً مع نص المادة ١٠,١ من قانون الأجانب) إنتهى الإقتباس من الأصل المشار إليه في الهامش؟؟؟.

وفي ضوء الحكم السابق فإن ذلك يعني أن إنخراط الأجانب في ممارسة النشاطات العمالية أو المهنية لا يؤسس على أساس حق مطلق أو غير محدد، لأن ممارسة الأجانب لهذا الحق يجب أن تتم بعد توافر وإستكمال سلسلة من الشروط **ومن أهمها الحصول على إذن العمل**.

إن الإذن المعطى للأجنبي يسمح له بالإقامة طوال مدة صلاحيته. وبهذا تعد الآثار المترتبة على هذا التصريح (الإذن) مختلفة عن الوضع الذي كان عليه الأمر قبل صدور القانون رقم ٢٠٠٣/١٤ حيث كانت هنالك فرصة وحيدة للأجنبي تسمح له بالعمل والإقامة في إسبانيا......) إنتهى الإقتباس؟؟؟.

وبهذا نجد ان المركز القانوني للعمال الأجانب في هذه الدولة (إسبانيا) لم يكن مركزاً إيجابياً محضاً قبل تشريع القانون سنة ٢٠٠٣، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إشتراط الحصول على إذن العمل أو تصريح العمل هو قيد أساسي للعمل في تلك الدولة، ولكن نقطة البحث تنصب على مسألة محددة هل عدم حصول العامل الأجنبي هناك على تصريح العمل يعد مانعاً قانونياً لمطالبته بحقوقه العمالية الناشئة عن العمل وواقعة العمل؟؟؟؟

لقد تصدت أحكام القضاء المقارن لهذه المسألة وبكل وضوح[١] وسنستعرض موقف القضاء من خلال توضيح المعالم الرئيسة في قرار الحكم

---

del cumplimiento de una serie de requisitos entre los que destaca la necesidad de proveerse de la correspondiente autorización para trabajar.

La autorización que se conceda habilitara al extranjero para residir durante el tiempo de su vigencia. A tales efectos, y a diferencia de lo que ocurría con anterioridad al la LO 14/2003 se emitirá una única resolución por la que se autoriza al extranjero a trabajar y residir en España.

(١) إخترنا للتوضيح القرار الصادر عن محكمة كاستيو إي ليون تحت الرقم ٢٠٠١/٦٨٨ (الغرفة الإجتماعية) هذا وقد ورد هذا الحكم تحت المبدأ القانوني: CONCURRENCIA DE RELACION LABORAL. Procedencia. Extranjero sin permiso de trabajo que prestaba servicios, y si bien dicho contrato es nulo, esa nulidad no tiene carácter absoluto desde el inicio de la relación, no pudiendo negar la existencia de accidente de trabajo. Cumpliendo con ACCIDENTES DE TRABAJO. Derecho a prestaciones: procedencia. la reciprocidad respecto a su Estado de origen, tiene derecho a las prestaciones pues tenía permiso de residencia no laboral en España a la fecha del accidente، ويعني باللغة العربية: تنازع حول علاقة عمل، أصل النزاع. عامل أجنبي بلا تصريح عمل يؤدي خدمات،

ثم الوصول إلى مقارنة بين ما إنتهت إليه عدالة محكمة التمييز الأردنية والقرار المختار من قبلنا من مجموعة الأحكام القضائية المقارنة على النحو الاتي:

١/تتلخص وقائع هذه الدعوى بأن عاملاً مهاجراً يحمل جنسية الدومينكان، عمل لدى مؤسسة متخصصة بأعمال المقاولات مملوكة لمواطن إسباني وان هذه المؤسسة قد تعاقدت مع أحد الجهات المعتمدة من قبل الضمان الإجتماعي هناك لتغطية حوادث العمل التي قد يصاب بها العمال أثناء العمل.

٢/أثناء قيام العامل المذكور بعمله في إحدى ورش العمل أصيب بسبب حادث عمل في ذراعه الأيمن، وكانت الإصابة بالغة نتيجة سقوطه من علو.

٣/إختصم العامل رب العمل ومؤسسة الضمان الإجتماعي وشركة التامينات الصحية.

٤/تمثل الدفع الأول لرب العمل بمواجهة العامل الأجنبي بما يلي[١]: إن الطاعن يتمسك بعدم حيازة السيد (ماكسيمو) (العامل الأجنبي الذي يحمل جنسية جمهورية الدومينكان) على تصريح عمل قانوني وقت وقوع الحادث، وإن هذا الأمر يمنعه من الحديث عن وجود عقد عمل أصلاً يربطه بـ (ميجل أنخل) (المواطن الإسباني الجنسية)، وحيث ان عقود العمل المبرمة مع الإجانب تقع منحلة وباطلة إذا لم يكونوا قد حصلوا وقت إبرام العقد على شروط تصريح العمل المطلوبة، فإن الطاعن يتمسك بذلك.

٥/وقد تمسكت كُلٌ من إدارة الضمان الإجتماعي والجهة الطبية المؤمن لديها بعدم أحقية إلزامهم بأي مبالغ كمساعدة او تعويض ناشئ أو مترتب على حادث العمل الذي تعرض له العامل الأجنبي على سند من القول[٢] :

أو بعبارة أكثر دقة يؤدي خدمة بموجب عقد باطل، وهذا البطلان يشوب العلاقة منذ نشئتها، ولا= =يمكن إنكار وقوع حادث عمل بالنسبة للعامل. حوادث العمل. الحق في الحصول على المساعدات. أصل النزاع. يتعلق بمبدأ المعاملة بالمثل المؤسس على أصل العامل (أي جنسيته)، له الحق في الحصول على المساعدات: أصل هذا الحق. انه يحمل بطاقة إقامة تسمح له بالإقامة في إسبانيا ولكن لا تسمح له بالعمل في وقت إصابته بحادث العمل.

(١) الدفع كما ورد في قرار الحكم وباللغة الأم: El recurrente alega que al carecer de permiso de trabajo en la fecha del accidente D. Máximo M. P., ciudadano de la República Dominicana, no puede hablarse de la existencia de contrato de trabajo entre dicho ciudadano y D. Miguel Angel D. G., al ser nulos de pleno derechos los contratos de trabajo celebrados con extranjeros que no se encuentren en posesión del correspondiente permiso de trabajo وترجمته إلى اللغة العربية هو ما تم تثبيته بالمتن أعلاه.

(٢) هذا ما ورد في دفع هاتين الجهتين ونثبت النص كما ورد في القرار موضوع التحليل باللغة الإسبانية على النحو الآتي: lo que significa que no existe la relación laboral, por lo que siendo esta el presupuesto previo para el nacimiento de la relación de Seguridad social, al no existir esta no puede hablarse de accidente de trabajo y, en consecuencia de derecho a prestaciones derivadas del mismo ni de responsabilidad en su pago، وإن ما تم كتابته في المتن ما هو إلا ترجمة هذا الدفع إلى

وإن هذا الأمر ليعني أنه لا وجود لرابطة عمالية بين العامل ورب العمل، والتي تشكل سبب نشوء علاقة الضمان الإجتماعي وحيث لا توجد علاقة عمالية فإنه لا يجوز التطرق إلى حادث عمل (إصابة عمل)، وبالنتيجة فإنه لا وجود للحق بطلب المساعدة المتفرع عن هذا الحادث ولا أصل للمسؤولية أو لدفع التعويض.

بما تقدم نكون قد لخصنا وقائع الدعوى ومجرياتها ودفوع المدعى عليهم، وسنوضح الآن قرار المحكمة الذي صدر بهذا الخصوص:

١/لقد بدأت المحكمة في بيان التوجه القضائي الإسباني المرتبط بعمل الأجنبي في إسبانيا دون الحصول على تصريح عمل وإذن إقامة حيث قالت في معرض إجابتها على دعوى المدعي ودفاع المدعى عليهم [(١)]:

(إن ما سنعرضه من رأي قانوني لم يحصل على تأييد. وصحيح أن هنالك إتجاه فقهي ظهر بهذا الخصوص، والذي يمكن إستظهاره من خلال بعض القرارات القضائية الصادرة عن محكمة النقض كالقرار الصادر بتاريخ ١٠/٠٣/٣٠،١٩٨٣/١٠/١٩٨٥، ١٩٨٧/٠٦/٠٨و١٩٨٨/٠٣/٢٣ فيها قررت هذه المحكمة أن: تقديم الخدمات من قبل عامل أجنبي دون أن يكون حاصلاً على تصريح العمل المطلوب، فإن ذلك يعني أن عقد عمله قد وقع باطلاً بحكم القانون، آخذين بعين الإعتبار أن شرط الحصول على تصريح العمل هو شرط أساسي للتعاقد، وأن تخلف هذا الشرط يعني وجود عيب في الأهلية المطلوبة للتعاقد وذلك وفق مقتضى المادة ٧ فقرة (س) من القانون الموحد للعمال والمادة ٦,٣ و١٢٧٥ من القانون المدني (الإسباني). وهذا لا يعني أن بطلان عقد العمل لهذا السبب هو بطلان مطلق سيؤثر وبأثر رجعي على الآثار التي نشأت من تاريخ بداية نشوء العقد، حيث لا يمكن إنكار ان هذا العقد قد نشأت عنه آثار

اللغة العربية.

(١) نثبت في هذا المقام أصل ما جاءت به المحكمة في قرارها محل الترجمة La censura jurídica : formulada no ha de tener favorable acogida. A este respecto hay que señalar que si bien es cierto que existe una consolidada doctrina jurisprudencial, entre la que podemos citar las sentencias del TS de 10 Mar. 1983, 30 Oct. 1985, 8 Jun. 1987 y 23 Mar. 1988, en las que el citado Tribunal declaró que la prestación de servicios por parte de un trabajador extranjero sin poseer el correspondiente permiso de trabajo, supone que tal contrato es nulo de pleno derecho, teniendo en cuenta el carácter esencial de dicho requisito y de que su ausencia supone la falta de capacidad para contratar, de conformidad con lo establecido en el art. 7.c) del ET y 6.3 y 1275 del CC, no es menos cierto que la nulidad que se predica del contrato de trabajo por esta causa no tiene la naturaleza de una nulidad radical que retrotraiga sus efectos a la fecha inicial de la celebración del contrato, ya que no se puede desconocer que el contrato ha producido determinados efectos, como es la prestación de servicios por parte del trabajador y que el empresario haya hecho suyos los frutos de dicho trabajo.

محددة، وهي مثل أن العامل قد قدم العمل فعلياً وان رب العمل قد إستفاد من هذه الخدمة).

وبالنتيجة توصلت هذه المحكمة في قرارها موضوع التحليل إلى الحكم للعامل الأجنبي الذي يحمل جنسية الدومينكان ولم يكن مصرحاً له بالعمل عند وقوع الحادث بحقه في الرجوع على الضمان الإجتماعي والجهة الطبية المعتمدة.

كما تم تأييد هذا الإجتهاد بقرار مشابه صادر عن Tribunal Supremo Español (محكمة النقض الإسبانية) حيث جاء في إحدى قراراتها: "إن هذا الاستنتاج المستخلص يعد أكثر وضوحا في القانون الأساسي ٢٠٠٠/٨ الصادر بتاريخ٢٢ ديسمبر من الحال الذي كان عليه في التعديل الحاصل بموجب القانون الأساسي رقم ٢٠٠٠/٤ من ١١ يناير، حيث أن الفقرة الأولى من البند ٣ من المادة ٣٦ تشير وبكل وضوح إلى "الأجنبي غير المصرح له بالعمل"، وهذا هو، وفقا لأحكام الفقرة رقم ١، والتي نصت (والذي يفتقر تصريح الإقامة أو إذن إقامة)، وفي هذه الحالة تم النص على إلتزام صاحب العمل والمتمثل بـ " يجب أن يحصل، وفقا للفقرة ١ من هذه المادة، على إذن من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية." ويضيف في الفقرة الثانية من البند (٣): "إن عدم وجود ترخيص مستصدر من جهة رب العمل، ودون المساس (الإخلال) بالمسؤوليات الملقاة على عاتقه، فإن هذا الأمر لا يبطل عقد العمل فيما يخص حقوق العامل الأجنبي"[١]. (يمكن مراجعة القرار بلغته الأصلية في الهامش).

ويضيف القرار ذاته:

وبناء عليه، فإن هذا الحكم يؤدي إلى نتيجة مفادها أن عقد عمل الأجنبي (الأجنبي الذي لا يحمل إذن إقامة) **تنطبق عليه الأحكام العامة في قانون العمل**

---

(١) La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 (rec. 3003/2002) señala que "Esta conclusión se reafirma aún de manera más patente en la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, cuando en el párrafo primero del número 3 del artículo 36 alude concretamente al "extranjero no autorizado para trabajar" –que es, a tenor de lo dispuesto en el número 1, el que carece del permiso de residencia o autorización de estancia– y establece en tal caso que los empresarios "deben obtener previamente, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos *Sociales"*. A lo que añade el párrafo segundo de dicho número 3 que: "La carencia de la correspondiente autorización por parte del empleador, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero".

الإسباني، بما في ذلك ما يترتب على واقعة الفصل التعسفي من نتائج. ويشمل ذلك أيضاً، الفصل الملغــي (أي الــذي لا يترتب عليه أي أثر)[١].

هذا وقد تطرق جانب من الفقه القانوني المصري إلى هذه المسألة ولكن بشكل غير مباشر، حيث إنصب التناول على بطلان عقد العمل ومدى تأثير هذا البطلان على حقوق العامل بمواجهة رب العمل وقد حصرت هذه الحقوق بمسألة الأجر فقط، وفي هذا نشير إلى هذا الرأي بثبيته وتحليله.

(يذهب الفقه السائد إلى أن بطلان عقد العمل لا يؤدي إلى حرمان العمل من إقتضاء أي مقابل عن العمل الذي أداه فعلاً قبل الحكم البطلان أو الإبطال[٢]، وإنما لا يعد هذا المقابل أجراً ولذلك لا يستفيد العامل في خصوص هذا المقابل من المزايا والحماية التي يوفرها المشرع للأجر. ويؤسس هذا الفقه ذلك الرأي على أساس أن إعمال القواعد العامة في القانون المدني يقضي بحق العامل في إقتضاء تعويض معادل للعمل الذي أداه ما لم يكن هذا العمل منعدم القيمة لمخالفته للآداب العامة، فتقضي المادة ١/١٤٢ من القانون المدني المصري بأنه "في حالتي إبطال العقد وبطلانه يعاد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد، فإذا كان هذا مستحيلاً، جاز الحكم بتعويض عادل". والقاضي يقدر هذا التعويض بقيمة العمل المؤدى دون تقيد بقدر الأجر المتفق عليه، ولكن لا يغير من وصفه كتعويض إلى أجر أن يقدره بقدر هذا الأجر، إذ الأجر يمثل مقابل العمل المؤدى تنفيذاً لعقد عمل صحيح والعقد في هذه الصورة محكوم ببطلانه أو إبطاله)[٣].

وبمقارنة بسيطة بما ورد في هذا الرأي بما ورد بأحكام القانون المدني الأردني نجد أن المادة ٢٤٨ والمادة ٢٤٩ من القانون المدني الأردني تعد من اكثر المواد إنسجاماً مع حكم المادة ١٤٢ الوارد ذكرها في الرأي الفقهي

---

(١) نثبت الأصل باللغة الإسبانية: Sobre estas bases, dicha sentencia llega a la conclusión de que al contrato del extranjero “irregular” le son aplicables las disposiciones generales del Derecho Laboral español, incluidas las consecuencias establecidas para un despido improcedente, e incluso para un despido nulo.

(٢) يأخذ القانون المدني المصري بنظرية الإبطال بينما لا نجد لذلك مقابل في القانون المدني الأردني، ومع ذلك نجد بعض النصوص التشريعية في القانون الأردني، على وجه العموم وليس فقط القانون المدني الأردني، تأخذ بتعبير (الإبطال) وعلى سبيل المثال تنص المادة ١/٥٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ (الأردني): إذا كانت الدعوى بطلب صحة عقد أو **إبطاله** أو فسخه......، وكذلك نلاحظ المادة ١٣٤ /١ من القانون المدني الأردني قد نصت وفي فقرتها الأولى على (يجوز لناقص الأهلية أن يطلب **إبطال العقد**).

(٣) د.رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح قانون العمل (المصري واللبناني)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، طبعة ١٩٨٣، ص ٣٦٩.

السابق[1] ولكننا نصطدم مع الإتجاه القضائي لعدالة محكمة التمييز الأردنية رقم٢٩٥٥/١٩٩٩، والذي أشرنا إليه سابقاً، حيث إعتبر العقد الذي يبرمه العامل الأجنبي عقداً باطلاً والعقد الباطل حسب أحكام القانون المدني الأردني، المادة ١٦٨ فقرة ١، لا يترتب عليه أي أثر ولا ترد عليه الإجازة مما يمنعنا من تطبيق هذا الرأي دون إجحاف بأن القرار الصادر عن الهيئة العامة الموقرة لعدالة محكمة التمييز قد رجع عن هذا الإجتهاد، كما وضحنا أعلاه، والذي لم يشر إلى أي بطلان قد يشوب عقد العامل الأجنبي الذي لم يحصل على تصريح عمل مسبقاً.

هذا من جهة ومن جهة أخرى لأن الرأي الفقهي السابق قد تطرق إلى الأجر ولم يتطرق إلى الحق العمالي الناشئ عن قانون العمل، وكأن ما يترتب أو ينشأ عن عقد العمل الفردي هو فقط الأجر وهذا الأمر لا يتسم بالدقة فالعلاقة العمالية ينشأ عنها مجموعة من الحقوق التي يكون مصدرها عقد العمل الفردي نفسه والقانون الذي ينظم أحكامه، ولهذا نجد أن المؤلف الذي أشار إلى هذا الرأي الفقهي قد عاد ووضح بأنه:

(نخلص مما تقدم أن الطابع الحيوي للأجر يقتضي الإعتداد بكل مقابل يحصل عليه العامل لقاء عمله في خدمة صاحب العمل وإطلاق وصف الأجر عليه طالما قد توافرت عناصر التبعية بالإضافة إلى توافر التبعية الإقتصادية، حتى ولو كان عقد العمل باطلاً)[2]، وقد سبق وأن بينا مفهوم التبعية المستهدفة في العلاقة العمالية ووضحنا موقف عدالة محكمة التمييز من هذه المسألة في أكثر من موضع سابقاً.

مما يعني أن الرأي الفقهي المتقدم قد يوصف بأنه متشدد بعض الشئ في حماية رب العمل على حساب العامل ونقصد هنا العامل الأجنبي الذي يعمل دون الحصول على إذن من السلطات المختصة، ولهذا نجد أن عدالة محكمة التمييز الأردنية قد تراجعت عن الرأي السابق وإنسجمت مع التوجهات العالمية المفروضة على الأردن بشكل مباشر و بشكل غير مباشر من خلال المعاهدات والتوصيات الدولية التي تهدف إلى تقرير حقوق العمال الأجانب وحمايتها، إضافة إلى أن التوجه الحكيم في طلب معاملة العامل الأردني المغترب يلزمنا جميعاً في إظهار إحترامنا وحمايتنا لحقوق العمال الأجانب لدينا لكي نطالب بتقرير وحماية حقوق عمالنا الأردنيين في المهجر، أو في البلاد التي يعملون

---

(١) تنص المادة ٢٤٨ مدني أردني (إذا إنفسخ العقد أو فسخ أعيد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد العقد فإذا إستحال ذلك يحكم بالتعويض) والمادة ٢٤٩ تقضي بـ (إذا إنحل العقد بسبب البطلان أو الفسخ أو بأي سبب آخر وتعين على كل من المتعاقدين أن يرد ما إستولى عليه جاز لكل منهما أن يحبس ما أخذه مادام المتعاقد الآخر لم يرد إليه ما تسلمه منه أو يقدم ضماناً لهذا الرد).

(٢) د. رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص ٣٧٠.

بها وهي معظمها من دول الخليج العربي والمثال الأقرب على وجود عمالي أردني بشكل ملحوظ في الخارج هو الإجراء المتخذ من قبل مؤسسة الضمان الإجتماعي الأردنية بفتح مكاتب إرتباط للضمان الإجتماعي في كل من الرياض وأبوظبي و دبي والعين وقطر والكويت(١) و هذه قرينة على أن العنصر الوطني الأردني يعد متأثراً بشكل أو بآخر بالسياسة الوطنية الداخلية بمواجهة العمال الأجانب الذين يعملون في الأراضي الأردنية، فأي إنتهاك لحقوق العمال الأجانب في الأردن قد ينعكس ولو كان معنوياً بشكل سلبي على أهلنا ومواطنينا الذي يعملون في الخارج.

ثالثا: رأي الباحث

بعد إستعراض موقف أعلى محكمة نظامية في النظام القضائي الأردني والتدقيق في الآراء الفقهية والقضائية المقارنة يمكن أن نثبت ملاحظاتنا بهذا الخصوص متبعين طريقة مختلفة عن ذلك النهج الذي وضحناه فيما سبق على النحو الآتي:

١/قد نضطر إلى طرح بعض التساؤلات لكي نوضح وجهة نظرنا في التعليق على هذه المسألة من خلال الآتي:

ما هو التقسيم المنطقي للحقوق العمالية في حالة العامل الأجنبي الذي لم يحصل على تصريح عمل؟؟؟؟؟؟

نعتقد أن الحق العمالي ينقسم إلى قسمين، فهنالك حق عمالي ناشئ ومتكون وناتج عن عقد العمل وواقعة العمل، بينما هنالك حق عمالي آخر وهو الناشئ بحكم وقوة القانون.

ولتفصيل ذلك سنبين الفرق بين هذين الحقين من خلال المثال الآتي:

تعاقد العامل السوري الجنسية زيد مع رب العمل عمرو على أن يقوم الأول وتحت إشراف الأخير بالقيام بالعمل لديه كأمين صندوق في المخزن التجاري الذي يمتلكه.

إتفق زيد مع عمرو على أن يكون الأجر الشهري ٣٠٠ دينار أردني، لم يتفق الإثنان على عدد ساعات العمل، كما لم يتفقا على عدد أيام الإجازة السنوية و لم يشرك عمرو زيداً في الضمان الإجتماعي.

أنهى عمرو عمل زيد بعد سنة من بداية العمل دون سبب مشروع ودون

---

(١) راجع الموقع الرسمي لمؤسسة الضمان الإجتماعي الأردنية:
http://www.ssc.gov.jo/pages.php والتي يظهر من خلالها عناوين مكاتب المؤسسة المنتشرة خارج حدود الأراضي الأردنية.

مبرر فإختصم العامل صاحب العمل لمطالبته بحقوقه العمالية المبينة أدناه والتي قمنا بتصنيفها بناء على الرأي المتقدم، علماً بأن زيد لا يحمل تصريح عمل بموجب المادة ١٢ من قانون العمل :

موضوع المطالبة	التصنيف
بدل أجر ١٥ يوم غير مقبوض	ناشئ عن عقد العمل
بدل فصل تعسفي بموجب المادة ٢٥ قانون العمل	ناشئ عن قانون العمل
بدل مكافأة نهاية خدمة	ناشئ عن قانون العمل
بدل إجازة سنوية	ناشئ عن قانون العمل
بدل ساعات عمل إضافية	ناشئ عن قانون العمل

٢/ما مدى تأثير التقسيم الثنائي الذي أشرنا إليه فيما تقدم على مطالبات العامل الأجنبي الذي لم يحصل على تصريح عمل مسبق؟؟؟؟

إن الحقوق العمالية التي كان منشؤها ومصدرها عقد العمل لا يجوز أن تمس، فهناك إتفاق بين عامل ورب عمل على أن يتقاضى العامل لقاء عمله مبلغاً معيناً وطالما أنه إتفاق تم بإرادة حرة ومختارة فلا يجوز أن يطاله البطلان لأي سبب كان، وبذلك فإننا نخرج بنتيجة مخالفة لما إنتهى إليه القرار التمييزي رقم ١٩٩٩/٢٩٥٥ الذي أعلن وقرر بطلان المطالبة القضائية للعامل الأجنبي بحقوقه الناتجة عن عقد العمل الذي أبرم دون حصوله على تصريح عمل مسبق.

ولكن هذا التقسيم لا يتيح للعامل الأجنبي المطالبة بتلك الحقوق التي أساسها نص القانون، فالقانون لا يجزأ ولا يقرأ بطريقة متقطعة ولا تستنتج أحكامه بطريقة مبتورة، فطالما أن قانون العمل قد كلف أحد أطراف العقد (العامل أو رب العمل) بالحصول على تصريح العمل فإنه من الواجب أن تكون تبعة المخالفة على الطرفين فيما يخص الحماية القانونية، لأن العلاقة التعاقدية من خلال رابطة العمل تنشئ للعامل حقوقاً مصدرها الحد الأدنى ما قرره المشرع، فلا يجوز لمن خالف حكم القانون أن يستفيد من الحماية المقررة بموجبه.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، وطالما أن النص الدستوري وهو المادة ٢٣ من دستور ١٩٥٢ قد بين أن هدف الدولة من التدخل في نطاق العمل هو أن توفر الدولة العمل **للاردنيين** بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به، وإنه من باب حماية الإقتصاد الوطني منع الأجنبي من مزاحمة الأردني على العمل

داخل حدود الدولة، وأن لا يكافئ الأجنبي الذي خالف شروط التصريح له بزيارة الأردن بفرض الحماية له بتعويضه مثلاً في حال فصله إن لم يكن مصرحاً له بالعمل.

وقد نختلف برأينا الأخير مع الإجتهاد الفقهي والقانوني والقضائي الأردني والمقارن ولكننا نجد الأمر أكثر عدالة لحماية عنصر الإنتاج الوطني ولإلزام العمال الوطنيين على العمل من خلال عدم السماح بفتح أسواق العمل بسهولة أمام العمال الأجانب.

المطلب الثاني

التشريعات الأردنية ذات التأثير في المركز القانوني للعمال الأجانب

بعد أن فرغنا من توضيح مدى تأثير أحكام الدستور الأردني على المركز القانوني للعامل الأجنبي وبينا ملاحظاتنا حول أحكام قانون العمل وعلاقتها بالفكرة ذاتها فإننا نستكمل في هذا المقام التشريعات الأردنية ذات العلاقة بتنظيم وضبط عمل العامل الأجنبي داخل حدود الإقليم الأردني وسيتم ذلك من خلال فرعين سنخصص الأول منهما للقوانين المختلفة والفرع الثاني سنفرده للأنظمة والتعليمات ذات العلاقة.

حيث سيظهر من خلال إستقراء هذا الجزء من البحث أن الأحكام المتعلقة بعمل الأجانب في الأردن مترامية ومتناثرة ويستوجب الإلمام بطبيعة المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن الإحاطة بهذه الأحكام التشريعية على إختلاف درجاتها من قانون إلى نظام إلى تعليمات.

الفرع الأول: القوانين المؤثرة في المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن

سبق وأن وضحنا فيما تقدم كيفية تأثير القوانين المختلفة بالمركز القانوني للعامل الأجنبي، وكيف يحاول البعض توظيف نصوص وأحكام الدستور الأردني لبناء غطاء قانوني لحقوق العمال الأجانب، ووضحنا ما شاب نص المادة ١٢ من قانون العمل الأردني، بوصفه التشريع الخاص، من جدل وإجتهاد فقهي وقضائي، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود أحكام تشريعية بين أحكام القوانين المختلفة تمس أيضاً بالمركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن، وسنحاول من خلال هذا الفرع تناول تلك القوانين ذات العلاقة المؤثرة بعمل الأجنبي في الأردن، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: قانون الإقامة وشؤون الأجانب: رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٢٤٢٦ تاريخ ١٩٧٣/٠٦/١٦.

لقد صدر أول قانون ينظم إقامة الأجانب وشؤونهم في الأردن بتاريخ ١٩٢٧، ثم تبعه القانون المعنون أعلاه وجرت عليه عدة تعديلات[1] وقبل

---

(١) الرائد عدنان محمد الخشاشنة، مديرية الأمن العام، القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون الأجانب (الإقامة، السياحة، الإستثمار والعمل)،طبعة ٢٠٠١.

الدخول في بيان الملاحظات والتعليقات التي يمكن إيرادها على القانون المذكور (قانون الإقامة) فإنه لا بد من الإشارة إلى بعض الملاحظات المتعلقة بدخول الأجانب إلى الأردن على شكل نقاط مختصرة، لها علاقة بموضوع هذا البحث:

١/على من يرغب الدخول إلى الأراضي الأردنية أن يكون حائزا ً على جواز سفر أو وثيقة سفر سارية المفعول صادرة عن بلاده ومعتبرة لدى المملكة الأردنية الهاشمية وان يكون حاصلا ً على تأشيرة، إذا إقتضت جنسيته ذلك.

٢/يدخل في عداد وثائق السفر: تذاكر المرور الدولية التي تمنحها هيئة الأمم المتحدة لموظفيها. وكذلك تذاكر المرور الدولية التي تمنحها لعديمي الجنسية أو اللاجئين المقيمين على أراضيها، بشرط وجود تأشيرة تجيز لحاملها العودة إلى البلد الذي أصدرها، وهو ما يسمى بالخروج والعودة، وهذا يعني بكل الأحوال وفيما يتعلق ببحثنا هذا أن هذا الشخص ممنوع من العمل في الأردن (١).

٣/بخصوص الخدم الأجانب والذين يحضرون بمعية مخدوميهم: فإنه يسمح للخدم المرافقين لعائلات أردنية أو عربية بدخول المملكة دون الحصول على موافقة مسبقة من وزارة الداخلية على أن تكون بحوزتهم إقامات صادرة عن الدول المقيمين فيها وسارية المفعول، وهذا يعني أنه لو رغبت إحدى العائلات الأردنية المقيمة في دولة الإمارات العربية المتحدة والتي تستخدم خادمة من الجنسية الفلبينية قضاء إجازة الصيف في المملكة فإنها يمكن أن تحضر إلى الأردن دون ان تحصل للخادمة على إذن مسبق، التي تعتبر من جنسية مقيدة أي من جنسية يشترط على حاملها قبل الوصول إلى المملكة أن يحصل على تأشيرة دخول وموافقة أمنية من الجهات المختصة(٢)، كما يلاحظ ان الخدم المرافقين لرعايا دول الخليج العربي يمنحون إقامة لمدة ٣ أشهر وتعطى لهم مباشرة في المطارات والحدود.

سبق وأن بينا المقصود بتعبير الأجنبي بموجب أحكام هذا القانون وهو كما ورد في المادة الثانية كل من لا يحمل الجنسية الأردنية وقد ورد في المادة ١٢ من قانون العمل والتي عالجناها سابقاً كذلك الأمر تعبير (أي عامل غير أردني) وهو تأكيد على أن الفيصل في الأمر هو مسألة الجنسية، وقانون الإقامة وشؤون الأجانب يرتبط بوزارة الداخلية ومديرية الأمن العام و فيه تنظيم لعلاقة الإدارة العامة في الدولة بالأجانب وبوجود الأجنبي على الأراضي الأردنية.

---

(١) الرائد عدنان الخشاشنة، المرجع السابق، ص ١٥.

(٢) يمكن مراجعة الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية للتثبت من جدول الدول المقيدة وغير المقيدة والشروط اللازمة لدخول أراضي المملكة /www.moi.gov.jo.

ويتكون هذا القانون من ٤٢ مادة وفيه من المواد ما يسمح بإبعاد الأجانب عن الأراضي الأردنية وبتفويض وزير الداخلية لصلاحياته الممنوحة له بموجب أحكامه للحكام الإداريين وهو ما نصت عليه المادة ٣٩ من ذات القانون وحتى ان القانون ذاته قد أعطى لوزير الداخلية أو من يفوضه، ولأسباب متعلقة بضبط الأمن العام، الحق في توقيف الأجانب لغايات الإبعاد ويتضح ذلك من خلال إستقراء قرار محكمة العدل العليا[١] (أعطت المادة (٣٧) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ للوزير بتنسيب من المدير حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده حتى تتم إجراءات الأبعاد، كما خولت المادة (٣٩) من ذات القانون الوزير أن يفوض كل أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون لأي من الموظفين المختصين كما أعطت المادة (٥/ ب) من قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٥ لمدير الأمن العام أن يفوض خطيا جميع أو بعض صلاحياته لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم، وحيث أن وزير الداخلية قد فوض صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٣٧) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب للمحافظين كما فوض مدير الأمن العام صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٣٧) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب لمدراء الشرطة، **فيكون القرار المتضمن إبعاد المستدعية بعد أن تم ضبطها تعمل داخل بار الفندق بدون تصريح عمل من صلاحيات محافظ العاصمة بعد أن نسبت له الجهات الأمنية المختصة بأبعادها حفظا لمقتضيات الأمن والسلامة العامة وموافقا للقانون)** .

ونلاحظ من خلال هذا القرار الصادر عن المحكمة الإدارية الأردنية، العدل العليا الموقرة[٢]، أن مسألة إبعاد الأجنبي تعد من المسائل الإدارية المناطة بيد السلطة العامة في الدولة والتي تخضع كذلك الأمر لرقابة القضاء الإداري للحد من مسألة التعسف في إستخدام السلطة، وهذا الأمر يعد من الضمانات القانونية التي قررها المشرع الأردني لضمان عدم إنتهاك حقوق الأجانب المقيمين في الأردن، وقد يتبادر السؤال بمدى نجاعة الطعن بالقرار الإداري ومدى إمكانية تأثيره على قرار الإبعاد وحتى ولو صدر لمصلحة

(١) قرار رقم ٥٣٤/١٩٩٨ فصل بتاريخ ١٩٩٩/٠٣/٠٦، منشور على الصفحة (٢٨٨٠) من العدد (٩) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٩)

(٢) لحظة إعداد البحث كانت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة في النظام القضائي الإداري الأردني.

الأجنبي طالما أن الإجراءات القضائية ستسغرق وقتاً طويلاً قد يؤدي إلى إخراج الأجنبي من الأراضي الأردنية قبل البت في طعنه الذي إختصم بموجبه مصدر القرار الإداري المتضمن ترحيله ؟؟؟؟؟

ونجيب على ذلك أن لمحكمة العدل العليا السلطة والمكنة في شل آثار القرار الإداري بشكل مستعجل وعلى ذمة القضية الموضوعية عملاً بأحكام المادة ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ والذي يقضي بـــ:

(للمحكمة ان تصدر اي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها او بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك **وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً** اذا رات ان نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها وللمحكمة ان تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة ان عطلاً وضرراً قد يلحق بهم اذا ظهر ان طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية او جزئية).

وهذه الضمانة تعد كفيلة لحماية الأجنبي المقرر إبعاده، بحيث لو نجح في طعنه فإنه لن يغادر البلاد لإلغائه القرار الإداري المتضمن إبعاده.

وبالرجوع إلى مجمل أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب نجد أن المسألة المتقدمة تعد من أكثر المسائل مساساً بحقوق الأجانب في أمر الإقامة[١]، بالإضافة إلى أن أمر عودة الأجنبي المبعد إلى الأراضي الأردنية لا يمكن إلا بموافقة وزير الداخلية، هذا وقد تناولت المادة ٣٥ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب عقوبة لمن يقوم بإستخدام عامل أجنبي دون ان يكون حاملاً لتصريح عمل وإذن إقامة يخوله ذلك حيث ورد في نص المادة المذكورة:

(١) نشير إلى النظام رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٨ (نظام تعيين مكان الإقامة) الصادر بمقتضى أحكام المادة ٤٠ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢ سنة ١٩٧٣ وكذلك إلى نظام التأشيرات رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ الصادر بمقتضى المادة ٩ من ذات القانون، وهذين النظاميين يتناول كل منهما أمر دخول ومكوث الأجنبي في الأراضي الأردنية، ومعظم احكام هذين النظاميين هي أحكام إدارية تنظيمية لذا لن نتطرق إلى تحليل ما ورد فيهما، بالإضافة إلى ضرورة الإشارة إلى وجود تصنيف لدى وزارة الداخلية الأردنية بخصوص الجنسيات الأجنبية حيث: هنالك جنسيات غير مقيدة وهي تلك التي تدخل الأراضي الأردنية بتأشيرة يتم الحصول عليها في المطارات ومراكز الحدود والمعابر والجسور، وجنسيات مقيدة تتطلب الحصول على تأشيرة مسبقة بعد مخاطبات الجهات الأمنية وتستغرق عملية الحصول على تأشيرة للنوع الثاني من أسبوع إلى أسبوعين وقد لا يحصل مقدم الطلب على تأشيرة دخول من الجهات الأمنية وهي مسألة متعلقة بأمن الدولة الداخلي والمصلحة العامة.

(كل شركة او صاحب عمل يستخدم اجنبيا لا يحمل اذن اقامة او غيرمسموح له بالعمل في المملكة يغرم بمبلغ لا يقل عن خمسين ديناراً ولا يزيد عن خمسة وسبعين ديناراً عن كل عامل مخالف، **ولا يشمل ذلك الخبراء الذين تستقدمهم الشركات العاملة في المملكة بقصد الاستشارة الفنية** على ان لا تزيد مدة اقامتهم عن ثلاثة اشهر شريطة الحصول على موافقة المديرية المسبقة قبل قدومهم). إنتهى النص.

ويلاحظ إبتداء كيف إستثنت هذه المادة من فئة الأجانب ما عرفته بإسم (الخبراء) المقصود من وجودهم في المملكة الإستشارة الفنية بشرط عدم تجاوز إقامتهم الــ ٣ أشهر.

ويعود بنا هذا النص إلى نص المادة ١٢ من قانون العمل والتي قضت بفقرتها (هـ):

(يعاقب صاحب العمل أو مدير المؤسسة حسب مقتضى الحال بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار عن كل عامل غير اردني يستخدم بصورة تخالف احكام هذا القانون، وتضاعف هذه الغرامة في حالة التكرار ولا يجوز تخفيض الغرامة عن حدها الأدنى في أي حالة من الحالات أو لأي سبب من الأسباب).، فنكون وبهذا أمام جريمة واحدة تعددت العقوبات فيها وتستلزم إعمال النصوص القانونية بطريقة صحيحة عند توقيع العقاب على العامل المخالف أو على رب العمل، وهذه مسألة لا مجال لبحثها هنا إذ انها تدخل في مجال التطبيقات العقابية التي يختص قضاة الحكم ذوي الإختصاص الجزائي بها.

بالإضافة إلى ذلك فقد حدد القانون ذاته أي قانون الإقامة وشؤون الأجانب العقوبات المالية، الغرامات، التي قد تطال الذمة المالية للأجنبي سواء كان عاملاً أو ليس بعاملٍ إن هو خالف مدة الإقامة المصرح له بالمكوث خلالها في الأراضي الأردنية (١).

كما أن المواد ٣١، ٣٢ و ٣٣ من القانون نفسه قد تطرقت إلى العقوبات والجزاءات التي يمكن أن تلحق بالأجنبي، والذي دخل الأراضي الأردنية

(١) تناولت المادة ٣٤ هذا الأمر بأن فرضت غرامة مالية مقدارها ٤٥ دينار عن كل شهر يلي تجاوزه مدة الإقامة السنوية أو حال التأخر عن إستصدار الإقامة ومضي هذه المدة دون تصويب الوضع القانوني للأجنبي، وفي حال كانت مدة التأخر أقل من شهر فيستوفى غرامة مقدارها ١,٥ دينار عن كل يوم تأخير وقد حددت ذات المادة الجهة المخولة بالإعفاء من هذه الغرامات.

بطريقة غير مشروعة، حيث تراوحت هذه الجزاءات بين:

١) القبض الفوري على هذا الأجنبي دون مذكرة.
٢) الإحالة إلى قاضي الصلح، وهنا يمكن لقاضي الصلح أن يحكم عليه بعقوبة الحبس أو الغرامة، حسب ما هو محدد بالقانون.
٣) الإحالة إلى الحاكم الإداري.
٤) الحاكم الإداري يمكن له أن يقرر إبعاده فوراً.
٥) ويمكن للحاكم الإداري أن ينسب للوزير، أي وزير الداخلية، بمنح الأجنبي إذن إقامة.
٦) تطال هذه العقوبات والجزاءات سائقي السيارات وملاحي السفن والطائرات الذين يسمحون للأجانب بالنزول إلى الأراضي الأردنية دون حصولهم على تصريح بذلك قد يلحق بهؤلاء السائقين والملاحين عقوبات من نوع الغرامة والحبس أو كليهما بالإضافة إلى إلزامهم بإعادة هؤلاء الأجانب بوسيلة النقل ذاتها.

وهنالك كثير من النصوص والأحكام الواردة في هذا القانون والتي لا تتصل بموضوع بحثنا هذا والتي لن نأتِ على ذكرها لعدم الخروج عن الموضوع، إلا أنه يتوجب بيان الإلتزامات الملقاة على عاتق الأردني بمواجهة الأجنبي العامل وذلك من خلال تثبيت نص المادة ١٦ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب والذي جاء فيها:

أ) لا يجوز لأي من الرعايا الاردنيين او الشركات او الهيئات الاردنية **استخدام اجنبي الا اذا كان حاصلا على اذن اقامة في المملكة** ويستثنى من ذلك الخبراء الذين يستقدمون لغايات عملية او فنية على ان لا تزيد مدة عملهم عن ثلاثة اشهر.

ب) على كل من يستخدم أجنبياً ان يقدم الى المديرية او فروعها او مركز الشرطة الذي يقع محل العمل في منطقته اقراراً على النموذج المعد لذلك خلال ثمان وأربعين ساعة من وقت التحاق الأجنبي بخدمته، وعليه عند انتهاء خدمة الأجنبي ان يقدم اقراراً بذلك الى المديرية او مركز الشرطة خلال ثمان وأربعين ساعة من انقطاعه عن العمل.

إذ يتضح من خلال هاتين الفقرتين المنع الذي يلزم الأردني من إستخدام الأجنبي إلا إذا كان الأخير قد حصل على إذن إقامة ونجد هنا مرة أخرى أن هذا التعبير وهو (إذن إقامة) يختلف عما هو وارد في نص المادة ١٢ من قانون

العمل وتحديداً الفقرة (ب) من هذه المادة والتي جاء فيها **يجب أن يحصل العامل غير الأردني على تصريح عمل** أي أن إذن الإقامة يختلف عن تصريح العمل، فالإذن يستصدر من وزارة الداخلية بينما تصريح العمل فمصدره وزارة العمل.

كما نجد أن الخبراء الفنيين دائماً يتم إستثناؤهم من الشروط المتعلقة بإذن الإقامة وهذا أمر لم يتم التطرق إليه في قانون العمل الأردني؛ أي لم يذكر في قانون العمل أي تسهيلات يمكن ان يحصل عليها الخبير الفني الأجنبي علماً بأنه سيدخل إلى البلاد بصفته (عاملاً) وهي الصفة التي تعني وجود علاقة التبعية التي بيناها بالتفصيل سابقاً إلا إذا اعتبر عقده عقد مقاولة فنلتزم بالتراجع عن هذا الرأي.

كما أن هذا القانون قد حد من حرية تنقل الأجنبي ووضع ضوابط وأصول تستوجب على الأجنبي التسجيل والتبليغ عن مكان إقامته في الأردن، وفق الحالات المحددة قانوناً، وهي من المسائل التي تخرج عن إطار البحث فلن نخوض فيها بشكلٍ تفصيلي.

بالإضافة إلى ان نص المادة ١٨ من القانون ذاته قد حدد إلتزام الأجنبي بدفع غرامة مالية إن هو تجاوز مدة الإقامة، حيث تنص هذه المادة على:

«على كل أجنبي يقيم او يرغب البقاء في البلاد ان يكون حاصلا على إذن اقامة وفق أحكام هذا القانون، وعليه ان يغادر أراضي المملكة عند انتهاء مدة اذن الاقامة ما لم يكن قد جددها» [١].

وبهذا القدر ننهي ملاحظاتنا المتعلقة بقانون الإقامة.

ثانياً: قانون منع الإتجار بالبشر رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٩٥٢ على الصفحة ٩٢٠ منها بتاريخ ٢٠٠٩/٠٣/٠١[٢].

---

(١) تشير بعض الدراسات إلى تغريم الأجنبي المخالف مبلغ ١,٥ دينار عن كل يوم يتجاوز فيه الأجنبي مدة إقامته. علماً بان الموقع الرسمي لإدارة الإقامة والحدود الأردنية http://www.rbd.psd.gov.jo لا يشير إلى النص القانوني الذي يبرر إستيفاء مثل هذه الغرامة ويقتصر التوضيح على الفئات المشمولة بالإعفاء من هذه الغرامة، وقد سبق ان بينا السند القانوني لهذه الغرامة في هامش سابق.

(٢) علماً أن الأردن، وبحسب ما هو وارد في الموقع الرسمي لوزارة الخارجية الأردنية www.mfa.gov.jo، قد وقع وصادق على اتفاقية منع الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير، بروتوكول تعديل الاتفاقية الخاصة بالرق لسنة ١٩٢٦، الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرق والاعمال الشبيهة بالرق، وهي جميعها إتفاقيات ذات علاقة بهذا الموضوع.

وقد عدنا إلى أرشيف التشريعات الأردنية ووجدنا أن هنالك قانوناً إسمه قانون إبطال الرق لسنة ١٩٢٩، ويتكون هذا القانون من خمس مواد ويقرر في مادته الثانية (تقرر بهذا القانون إبطال الرق في جميع أنحاء شرقي الأردن).

كما جاء في المادة الرابعة من القانون ذاته (كل عقد يتضمن شرطاً أو تعهداً بشراء أي شخص أو بيعه أو استعباده أو إعطائه إلى آخر كرهن أو تأمين عن دين أو في أية طريقة أخرى فانه يعتبر ملغى).

ثم جاءت المادة الخامسة من هذا القانون بوصف للأفعال التي تعد من قبيل الإتجار بالبشر حيث جاء فيها هذا الوصف وحدد بموجبها العقاب على ذلك على النحو الآتي:

(كل من:

١. يشتري شخصاً أو يبيعه أو يبادل به أو يعطيه إلى آخر أو يأخذه لان يقتنى أو يعامل كرقيق.
٢. يضع أو يقبل شخصاً كرهن أو تأمين عن دين سواء أكان مستحق الدفع ومطلوباً أو غير مستحق أم محتملاً حصوله وسواء أجريت تلك المعاملة باسم رهن أم باسم آخر لاستعمال ذلك الشخص كرقيق.
٣. يحمل أي شخص أو يسوقه ليأتي إلى شرقي الأردن ليتاجر به أو يشترى أو يباع أو يبادل به أو يعطى إلى آخر ليوضع كرهن أو تأمين عن دين.
٤. يحمل أي شخص أو يرسله أو يسوق لمغادرة شرقي الأردن لأن يتاجر به أو يشترى أو يباع أو يبادل به أو يعطى إلى آخر ليوضع كرهن أو تأمين عن دين.
٥. يعقد اتفاقاً للإتيان بأحد الأفعال أو إتمام أحد المقاصد المذكورة أعلاه.

وذلك بعد تنفيذ هذا القانون، فإنه يعرض بعد الادانة من قبل محكمة بدائية للحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات.

وعلى المحكمة في أية اجراءات بموجب هذه المادة أن تتحقق ظروف القضية، ولا تتقيد بشروط أي عقد أو اتفاق يكون قد عقده الشخص المدعى رقه أو ما يكون قد عقد بالنيابة عنه أو عنها سواء أكان ذلك من **أجل زواج** ام خدمة ام خلاف ذلك اذا اقتنعت المحكمة ان ذلك العقد او الاتفاق قد عقد كله او بعضه بقصد اخفاء نوع المعاملة الحقيقية).

ولم نطلع على أي تشريع يلغي هذا القانون أو يتعارض مع أحكامه، إلا إذا إعتبرنا أن ما ورد في قانون منع الإتجار بالبشر يعد من قبيل الإلغاء الضمني [(١)] لهذا القانون.

وعوداً على الأسباب الموجبة لإصدار قانون منع الإتجار بالبشر فإنه وبالرجوع إلى تعريف الإتجار بالبشر نجد بأنه:

(يُعرف برتوكول الأمم المتحدة الخاص بمنع وحظر ومعاقبة الأشخاص الذين يتاجرون بالبشر وخاصة النساء والأطفال (وهو أحد "برتوكولات باليرمو" الثلاثة) الاتجار بالبشر بأنه:

تجنيد ونقل وإيواء أو استقبال الأشخاص من خلال وسائل التهديد أو استخدام القوة أو غيرها من أساليب الإكراه والاختطاف والتزوير والخداع وسوء استخدام السلطة أو موقف ضعف أو إعطاء أو استلام دفعات مالية أو خدمات للحصول على موافقة الشخص على أن يسيطر عليه شخص أخر من اجل استغلاله. يتضمن الاستغلال في حده الأدنى، استغلال الأشخاص للعمل في البغاء أو أية أشكال أخرى من الاستغلال الجنسي، أو الاكراه على العمل أو الخدمات؛ العبودية، أو ممارسات مشابهة للعبودية؛ الأشغال الشاقة الإجبارية، أو إزالة الأعضاء.

تسيء الكثير من الدول فهم هذا التعريف، بالتغاضي عن الاتجار بالبشر الداخلي، أو تصنيف أي هجرة غير عادية بأنها تجارة بالبشر. تتطرق قوانين حماية ضحايا الاتجار بالبشر، وهنا نحن لا نتناول القانون الأردني بل إنما نعقد

---

(١) الإلغاء إما أن يكون إلغاءً صريحاً أو إلغاءً ضمنياً. والإلغاء الصريح يكون بأن ينص القانون الجديد صراحة على إلغاء القانون السابق بأن ينص القانون الجديد صراحة على إلغاء القانون السابق بالقول (يلغى القانون رقم كذا الصادر بتاريخ كذا ويستعاض عنه بهذا القانون أو يستبدل بالقانون السابق القانون الجديد. وقد يتحقق الإلغاء الصريح في صورة أخرى هي توقيت التشريع بمدة معينة أو أن ينص في التشريع على أن يستمر العمل به إلى أن يتحقق أمر معين. ويصبح التشريع في هذه الحالة تشريعاً مؤقتاً ويصبح ملغياً عند إنقضاء المدة المحددة أو تحقق الأمر الذي علق على تحققه زوال التشريع. أما الإلغاء الضمني فيتحقق إذا صدرت القاعدة الجديدة مخالفة لقاعدة قانونية سابقة وكانت القاعدة الجديدة قد نظمت نفس الموضوع. والإلغاء في هذه الحالة قد يكون إلغاءً تاماً للقاعدة القانونية السابقة أو إلغاء جزئياً لها. ويحصل الإلغاء الكامل إذا تعارضت القاعدة الجديدة من حيث الحكم إذا تعارضت القاعدة الجديدة من حيث الحكم تعارضاً تاماً لا يمكن معه التوفيق بن القاعدتين فتصبح القاعدة منسوخة بالقاعدة الجديدة. ويحصل الإلغاء الجزئي إذا كان التعارض بين القاعدة القديمة والقاعدة الجديدة تعارضاً جزئياً بحيث يلغى الجزء المتعارض من القاعدة القديمة وفي هذه الحالة يمكن إكمال القاعدتين في آن واحد فيما لو يحدث فيه التعارض.لمزيد من التفصيل: د.عباس الصراف و الدكتور جورج حزبون، المدخل إلى العلوم القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، طبعة ثانية سنة ١٩٩١، ص ١٠٣ و ١٠٤ حيث نقلنا عنه ما تقدم.

مقارنة بسيطة مع القوانين الأمريكية، إلى "ألاشكال الحادة من الاتجار بالبشر" والتي تم تعريفها بأنها:

أ. الإتجار بالبشر لغايات جنسية حيث يتم الإجبار على الجنس التجاري بالقوة والخداع والإكراه أو في حالة كان الشخص الذي اجبر على القيام بمثل هذه الأفعال لم يبلغ سن الثامنة عشر أو

ب. تجنيد وإيواء ونقل وإمداد أو توفير شخص للعمل أو لتقديم خدمات من خلال القوة والخداع أو الإكراه من اجل أن يقوم بأشغال شاقة غير طوعية وللسخرة ولضمان الدَين أو للعبودية.

إن هذه التعريفات لا تتطلب أن يتم نقل الشخص الذي تتم المتاجرة به من مكان إلى آخر. إنها تنطبق بشكل عام على التجنيد والإيواء والنقل أو توفير أشخاص من أجل القيام بالأهداف المذكورة).[١]

وإنه وبالرجوع إلى أحكام قانون منع الإتجار بالبشر، الأردني، نجد أن هذا التشريع قد عرف معنى الإتجار وحسب المادة ٣ من ذات القانون بأنه:

(لمقاصد هذا القانون تعني عبارة (جرائم الاتجار بالبشر):-

١- استقطاب اشخاص او نقلهم او ايوائهم او استقبالهم بغرض استغلالهم عن طريق التهديد بالقوة او استعمالها او غير ذلك من اشكال القسر او الاختطاف او الاحتيال او الخداع او استغلال السلطة او استغلال حالة ضعف، او باعطاء او تلقي مبالغ مالية او مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على هؤلاء الاشخاص، او.

٢- استقطاب او نقل او ايواء او استقبال من هم دون الثامنة عشرة متى كان ذلك بغرض استغلالهم ولو لم يقترن هذا الاستغلال بالتهديد بالقوة او استعمالها او غير ذلك من الطرق الواردة في البند (١) من هذه الفقرة.

ب- لغايات الفقرة (أ) من هذه المادة، تعني كلمة (الاستغلال) استغلال الاشخاص في العمل بالسخرة او العمل قسرا او الاسترقاق او الاستعباد او نزع الاعضاء او في الدعارة او اي شكل من اشكال الاستغلال الجنسي.

ج- تعتبر الجريمـة ذات طابع (عبر وطني) في اي من الحالات التالية:-

١. اذا ارتكبت في اكثر من دولة.

---

(١) تقرير الاتجار بالبشر الصادر عن مكتب مراقبة الاتجار بالبشر ومكافحته في ١٤ يونيو حزيران ٢٠٠٤.

٢. اذا ارتكبت في دولة وتم التحضير او الاعداد او التخطيط لها او الاشراف عليها في دولة اخرى.
٣. اذا ارتكبت في اي دولة عن طريق جماعة اجرامية منظمة تمارس انشطة اجرامية في اكثر من دولة.
٤. اذا ارتكبت في دولة وامتدت اثارها الى دولة اخرى).

أي أن المشرع الأردني قد إستخدم ذات التعريف المتفق عليه من قبل المجموعة الدولية، وهذا واضح من خلال المقارنة بين التعريفين.

وقد وضحت إحدى التقارير الصادرة عن إحدى المنظمات غير الحكومية، هيومن رايتس واتش(١)، أن «الأردن بلد مقصد وعبور للنساء والرجال من جنوب وجنوب شرق (.............) الذين يتم الاتجار بهم لغرض العمل القسري. ووردت بعض التقارير عن إخضاع نساء من .... للبغاء القسري بعد وصولهن إلى الأردن للعمل في المطاعم والنوادي الليلية(٢). وتهاجر النساء من (..........................) طواعية للعمل كخادمات في المنازل في الأردن، ويتم إخضاع بعضهن لظروف العمل القسري، بما في ذلك احتجاز جوازات سفرهن بشكل مخالف للقانون، وفرض القيود على تنقلهن، وعدم دفع أجورهن، وتهديدهن، والاعتداء عليهن جسدياً أو جنسيا . وخلال الفترة التي يغطيها التقرير، واصلت حكومة......... فرض حظر على هجرة عاملات.............. جديدات إلى الأردن للعمل في المنازل بسبب النسبة المرتفعة من حوادث إساءة معاملة أرباب العمل (.........) اللاتي يخدمن في المنازل في الأردن. وبحلول نهاية الفترة التي يغطيها التقرير، هناك ما يقدر ب 600خدم المنزل من (......................) ملتجئين إلى سفارات بلدانهم في عمان؛ وقد فر معظمهم بسبب تعرضهم لشكل ما من أشكال العمل القسري(٣).

وعلاوة على ذلك، يواجه بعض الرجال والنساء (..........................) ظروفاً تدل على العمل القسري في عدد قليل من المصانع في المناطق الصناعية

---

(١) علماً بأن هذا التقرير قد نشر على الصفحة الإلكترونية الرسمية للسفارة الأمريكية في عمان، http://arabic.jordan.usembassy.gov/ وقد ثبت هذا التقرير على شكل ملف PDF متضمناً العبارات والفقرات المثبتة في هذا البحث.

(٢) هذه الحقيقة تم التطرق إليها بالفعل في عدد جريدة الرأي الصادر يوم الجمعة الموافق ٢٥ آذار ٢٠١١ بتقرير صادر عن الصحفية سمر حدادين و التي تناولت فيه دراسة حقوقية متخصصة عن ظروف .... العاملات في الاردن والتي تم إجراؤها من قبل أكاديمية التغيير للدرسات الديمقراطية والتنموية في الأردن بالتعاون مع مركز حقوق الناس في ....، وسنشير إلى هذه الدراسة في موقع لاحق من هذا البحث.

(٣) هذا ما ورد في التقرير المشار إليه في الهامش السابق.

المؤهلة في الأردن، بينها احتجاز جوازات سفرهم بشكل مناف للقانون، والتأخر في دفع أجورهم، بما فيها أجور ساعات العمل الإضافية، وفي حالات قليلة، التعنيف الجسدي واللفظي. ويعتبر الأردن في الأعوام الماضية بلد عبور لرجال من جنوب وجنوب شرق........ تم جلبهم بشكل احتيالي بواسطة عروض عمل مزيفة في الأردن، إلا أنه تم الاتجار بهم بدلاً من ذلك للعمل رغماً عن إرادتهم في (بلد مجاور). إلا أنه لم ترد أي تقارير موثقة عن وقوع ذلك خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير. إن جهود تطبيق قانون مكافحة الاتجار لا تزال في بداية عهدها، وتمت معاملة بعض الضحايا كمجرمين وعوقبوا على أعمال ارتكبوه كنتيجة مباشرة للاتجار بهم».

ثم أضاف التقرير تحليله لما قامت به الحكومة الأردنية بخصوص مسألة الإتجار بالبشر ومنعها حيث ورد في التقرير ذاته:

«بذلت حكومة الأردن خلال الفترة التي يغطيها التقرير جهوداً محسنة لفرض عقوبات جنائية على مرتكبي الاتجار بالبشر . ففي 31 آذار/مارس 2009، بدأ سريان مفعول قانون جديد شامل لمكافحة الاتجار بالبشر يحظر جميع أشكال الاتجار. وينص القانون الجديد على عقوبات تصل إلى السجن لمدة عشر سنوات لمن يرغمون أشخاصاً على ممارسة البغاء ولمن يقومون بالاتجار بالبشر في ظروف مشددة للعقوبة كالإتجار بطفل أو الاتجار الذي يشارك فيه مسؤول حكومي. **إلا أن العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون لجرائم الاتجار بالعمال التي لا تنطوي على ظروف مشددة للعقوبة ليست صارمة بما فيه الكفاية، حيث أنها تصل فقط إلى السجن لمدة لا تقل عن ستة أشهر وغرامة لا تزيد على 7000 دولارا.** ويفرض قانون العمل الأردني عقوبات إدارية، بينها غرامات تصل إلى 1400 دولار، على مرتكبي جرائم بحق عمال أردنيين أو أجانب، بما في ذلك جرائم العمل القسري؛ **وهذه العقوبات أيضاً ليست صارمة بما فيه الكافية.** ورغم أن الحكومة الأردنية لم توفر معلومات وافية حول جهودها الخاصة بتطبيق قانون مكافحة الاتجار بالبشر خلال العام الماضي، إلا أنها أفادت بأنها قامت بالتحقيق في 19 قضية على الأقل، تم تحويل 10منها إلى السلطات القضائية لإقامة الدعاوى ضد مرتكبيها وتمت تسوية 9 منها إداريا. وخلال عام 2008، أغلقت وزارة العمل سبع مكاتب تشغيل لارتكابها مخالفات تتعلق بالعمل القسري. وقامت وزارة العمل بالتحقيق في 535شكوى عمالية عامة تم تلقيها من عمال أردنيين وأجانب عن طريق الخط الهاتفي الساخن المخصص لذلك والتابع للوزارة، وكان بينها بعض المؤشرات على وجود عمل قسري، مثل احتجاز أرباب العمل لجوازات سفر العمال. وفي

أواخر عام2008، حققت إدارة المعلومات الجنائية في مديرية الأمن العام في قضية إجبار امرأتين(........) على ممارسة البغاء رغم إرادتهما وألقيت القبض على الشخص الذي اتجر بهما. وفي أوائل عام 2009، حققت إدارة المعلومات الجنائية في قضيتين، تدوران حول إجبار سبع نساء على العمل في نواد ليلية، وحوّلت القضيتين إلى السلطات القضائية لملاحقتهما قضائيا. وفي شهر تشرين الأول/أكتوبر2008 بدأت الحكومة مقاضاة 75 موظفاً في بلدية (.............) بتهم تتعلق بإساءة استخدام السلطة، بينها تزوير أذون عمل لعمال مهاجرين، مما يشكل مساهمة محتملة في الإخضاع للعمل القسري . وقدمت الحكومة دورات تدريبية على مكافحة الاتجار في أكاديمية الشرطة وبرنامجاً تدريبياً لمفتشي العمل».

ثم تطرق ذات التقرير إلى الحماية المبذولة من الحكومة الأردنية على النحو الآتي حيث جاء فيه:

«بذلت الحكومة الأردنية خلال العام المنصرم جهوداً محسنة ولكنها غير كافية لحماية ضحايا الاتجار بالبشر. وليس لدى الحكومة الأردنية حتى الآن ملجأ تقدم فيه الخدمات مباشرة إلى ضحايا الاتجار بالبشر، رغم أن المادة السابعة في قانون مكافحة الاتجار الذي تم إصداره أخيراً يتضمن بنداً ينص على افتتاح ملاجئ. وقد آوى ملجأ حكومي مخصص للنساء الأردنيات المعنّفات حوالي 10 خادمات المنازل الأجنبيات اللاتي قام أرباب عملهن بالاعتداء عليهن جنسياً، ثم أحالتهن إدارة حماية الأسرة في مديرية الأمن العام إلى الملجأ؛ وربما كانت الخادمات ضحايا الاتجار بالبشر. ورغم أن سلطات تطبيق القانون الأردنية لم تعتمد إجراءات منهجية للمبادرة بالنشاط لإكتشاف الضحايا أو إحالتهم إلى جهات أخرى للمساعدة، فإن مديرية الأمن العام عرفت بعض الضحايا وحولتهم إلى منظمات غير حكومية لتعتني بهم. ولم تضمن الحكومة عدم معاقبة الضحايا على أعمال غير مشروعة ارتكبوها كنتيجة مباشرة للاتجار بهم؛ واستمر تعرض الضحايا للاعتقال والسجن في حال عدم وجود وثائق إقامة مناسبة في حوزتهم. آما أنه تم سجن بعض خدم المنازل الأجانب الهاربين من أرباب عملهم المتعسفين بعد رفع أرباب العمل هؤلاء دعاوى ملفقة ضدهم تتهمهم بالسرقة. ولم تشجع الحكومة بشكل فعال ضحايا الاسترقاق المنزلي على المشاركة في عمليات التحقيق أو المقاضاة ضد مرتكبي جريمة الاتجار. وشكل فرض غرامة مالية على أساس يومي على العمال الأجانب الذين لا يملكون وثائق إقامة صالحة، بمن فيهم ضحايا الاتجار المعروفين، باعتبارهم موجودين في البلد بصورة غير قانونية عائقاً أمام بقائهم في الأردن وملاحقة المتجرين بالبشر قضائيا .ورغم ذلك، قامت وزارة الداخلية في أحيان آثيرة بإلغاء

الغرامات المتراآمة المفروضة على خدم المنازل الأجانب" الفارين" لتجاوزهم فترة الإقامة القانونية آي تعيدهم إلى أوطانهم».

هذا وقد جاءت تصريحات وزير العمل[١]المفندة والناقدة لهذا التقرير على النحو الآتي:

١/ أصدرت وزارة العمل تقريرها الثاني حول تقدم سير العمل بالإجراءات التي اتخذها الأردن خلال العامين الماضيين فيما يتعلق بتحسن ظروف العمل والالتزام بالمعايير الدولية في المناطق الصناعية المؤهلة.

٢/ وقد قدمت وزارة العمل تقريرها هذا في الولايات المتحدة الأمريكية لثلاث جهات أمريكية تضمنت ممثلي القطاع الخاص وممثلي الإدارة الأمريكية - ووزارتي العمل والخارجية الامريكية إضافة إلى ممثلين عن الكونغرس، ذلك أن هذه الإنتقادات قد وجهت إلى الأردن بخصوص الإنتهاكات التي حصلت في المناطق الإقتصادية المؤهلة.

٣/ ويعد هذا التقرير الثاني الذي تصدره الحكومة الأردنية منذ أيار ٢٠٠٦ بعد صدور تقرير أمريكي يتهم الأردن بوجود عدة انتهاكات بحق العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة.

٤/ ويؤكد تقرير وزارة العمل الأردنية التزام المملكة بمعايير العمل الدولية واتخاذها إجراءات متعددة عملت على تحسين ظروف وبيئة العمل بشكل كبير **كما عالجت كامل الانتهاكات التي كانت موجودة سابقا**[٢].

٥/ حيث تم إقرار قانون منع الاتجار بالبشر وتعديل تعليمات القائمة الذهبية الخاصة بالمصانع العاملة في المناطق المؤهلة وإنشاء صندوق الدعم الإنساني الذي يتم اللجوء إليه في حال إغلاق مصنع وتضررت حقوق العاملين فيه.

٦/ كما شمل التقرير إجراءات التصويب التي اتخذتها الوزارة في تلك المناطق التي استفاد منها ٦ آلاف عامل وعاملة كانت تكلفة تلك الإجراءات على خزينة الدولة ١٠ ملايين دولار.

ويلاحظ المتتبع للحملة التي تم شنها ضد الأردن في موضوع إنتهاك حقوق العمال الأجانب أنها كانت موجهة في المقام الأول للمناطق الإقتصادية المؤهلة ومن ثم شملت خادمات المنازل في مرحلة لاحقة، مما يعني أن البحث

---

(١) قدم هذا التقرير من قبل وزير العمل في تلك الفترة د. غازي الشبيكات.

(٢) فوزير العمل الأردني لم يختبئ من المواجهة بهذا الخصوص وهو أمر يمدح عليه فالمهم هو تصحيح الخطأ وليس الإدعاء بعدم وجوده.

والكتابة والمتابعة في شأن عمل الأجانب لم يعد ترفاً قانونياً بل هو ضرورة ملحة لأنها تضر بمصالح الأردن وسمعته في المحافل الدولية.

ما هو الفرق بين الاتجار بالبشر وتهريبهم؟[١].

(إن التفرقة بين تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر، مُربكة؛ ويجعل هذا الإرباك، الحصول على معلومات دقيقة، أمراً صعباً وخاصة من الدول التي يعبر من خلالها المهجرون أو المهّربون. يشمل الاتجار بالبشر، غالباً وليس دائماً، تهريب الضحايا؛ فالضحية قد توافق مبدئياً على نقلها داخل حدود الدولة أو عبرها إلى دول أخرى. ويتطلب التمييز بين النشاطين توفر معلومات مفصلة حول ظروف الضحية النهائية.

يُنظر إلى التهريب، عموماً، على أنه جلب الأشخاص ونقلهم إلى دولة أخرى بطريقة غير قانونية بهدف الربح؛ إلا أن تسهيل دخول الأشخاص إلى دولة أو المرور من خلالها بطريقة غير قانونية، لا يعتبر اتجاراً بالبشر، رغم أن تنفيذه يتم غالباً في ظروف خطرة أو مهينة. يستلزم تهريب البشر، أحياناً، موافقة المهاجرين على القيام بذلك النشاط. بينما لا يتضمن الاتجار بالبشر موافقة الضحايا، أو إذا تم الحصول على موافقتهم في البداية، فإن تصرفات التجار المؤذية والقسرية والمخادعة، تؤدي إلى إلغاء تلك الموافقة. وغالباً ما يجهل ضحايا الاتجار بالبشر أنهم سيُجبرون على العمل في البغاء أو سيستغلون في أعمال مختلفة. ولذلك من الممكن أن يتحول تهريب البشر ليدخل ضمن مفهوم الاتجار بهم. إن العنصر الرئيسي الذي يميز الاتجار بالبشر عن تهريبهم هو وجود عنصر الخداع، القوة، أو الإكراه، وبعكس التهريب، فإن الاتجار بالبشر قد يحدث داخل حدود الدولة أو خارجها. ولا ينص قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر الأميركي على ضرورة نقل الضحايا من منطقة إلى أخرى واستغلالهم، لاعتبار ذلك نوعاً حادا من أنواع الاتجار بهم. بل يكفي تجنيد، وإيواء، وتزويد، وتوفير الضحايا من أجل القيام بعمل أو خدمات عن طريق القوة، والإكراه، أو الخداع بهدف إخضاعهم لخدمة إجبارية، أو لأعمال السخرة، أو لضمان الدين، أو للعبودية.

وتشير إحدى التقارير إلى ان النيابة العامة الأردنية تحاول قدر الإمكان عدم تكييف الشكاوى المقدمة إليها بموجب أحكام هذا القانون وإحالة التكييف إلى قانون العقوبات والقوانين الجزائية الأخرى، لما لهذا النوع من القضايا من

---

(١) تقرير الاتجار بالبشر الصادر عن مكتب مراقبة الاتجار بالبشر ومكافحته في ١٤ يونيو حزيران ٢٠٠٤.

تأثير كبير على سمعة الأردن، و المطلوب دائماً هو أن لا يفلت المجرم من العقاب وبغض النظر عن الإسناد طالما أن هذا لن يمنحه عقوبة مخففة[١].

ثالثاً: قانون السياحة رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨

لن نستعرض كامل أحكام هذا القانون والتي تبلغ حوالي ١٨ مادة وإنما ما يهمنا في هذا المقام تلك النصوص والأحكام التي تتناول (عمل الأجنبي في الأردن).

وعليه نجد: أن أحكام هذا القانون لم تتضمن حكماً صريحاً يمس موضوع البحث، دون إغفال لتلك الأنظمة التي صدرت بمقتضى هذا القانون والتي تتعلق بعمل الأجانب في الأردن ومنها نظام المطاعم والإستراحات السياحية. والذي سنقوم بتوضيحه لاحقاً.

رابعاً: قانون الشركات رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧:

تنص المادة ١٤٩ من القانون المذكور على أنه لا يجوز أن يقل عدد المستخدمين الأردنيين في الشركة الأجنبية غير العاملة في المملكة عن نصف مجموع المستخدمين لديها.

ويفهم من هذا النص بأن المشرع قد أشار دلالة إلى إمكانية التعاقد مع عمال ومستخدمين أجانب في مكاتب التمثيل هذه شريطة التقيد بالنسبة المنصوص عليها في المادة المتقدمة، ولكنه لم يصرح بالتسهيلات التي يمكن أن يتمتع بها مكتب التمثيل وترك ذلك للتعليمات والأنظمة.

خامساً: قانون الضمان الإجتماعي:

يتوجب التنويه إلى أنه في هذه المرحلة، التي تم إعداد البحث فيها، يتم تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي رقم ١٩لسنة ٢٠٠١ وقانون الضمان الإجتماعي المؤقت رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بسبب وجود بعض الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب القانون القديم والتي مازالت مرعية التنفيذ.

وعليه، فإننا سنتناول أحكام قانون الضمان الإجتماعي لسنة ٢٠٠١ ولسنة ٢٠١٠ لكي نوضح تلك الأحكام التي تناولت العمال الأجانب على النحو الآتي:

١/ قانون الضمان الإجتماعي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١:

نجد في هذا القانون أن المادة ٤ منه قد نصت على ما يلي:

فقرة أ: تسري أحكام هذا القانون على جميع العمال ممن لا تقل أعمارهم

---

(١) هذا الرأي ورد في تقرر مركز تمكين لسنة ٢٠٠٩، عنوان البحث، غربة مضاعفة تقرير حول اوضاع العمال المهاجرين لسنة ٢٠٠٩ وقد ورد هذه الملاحظة على الصفحة رقم ١٤ في الفقرة (خامساً).

عن ستة عشر عاماً **دون أي تمييز بسبب الجنسية** ومهما كانت مدة العقد أو شكله وايا كانت طبيعة الاجر وقيمته سواء اكان أداء العمل بصورة رئيسية داخل المملكة أم خارجها مع عدم الاخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية التي تنظم قواعد الازدواج في التأمين.

كما نجد أن ذات المادة وفي الفقرة (ج) منها قد إستثنت خدم المنازل من الشمول بأحكام قانون الضمان الإجتماعي، ولا يخف على أحد ان الغالبية العظمى التي تعمل بهذا القطاع هي من الأجانب.

ونشير إلى نص المادة ٨ من ذات القانون والتي أعطت العامل الأردني فقط الحق في التأمين الإختياري حيث ورد في نص هذه المادة:

(**للعامل الأردني** الذي يعمل لدى صاحب عمل أو لحسابة الخاص سواء أكان مقيماً داخل المملكة أم خارجها أو **للمؤمن عليه الأردني** الذي يخرج من نطاق تطبيق القانون الانتساب بصفة اختيارية الى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، على أن يؤدي الاشتراكات التي يلتزم بها صاحب العمل والمؤمن عليه كاملة عن ذلك التأمين، وذلك وفقاً للتعليمات التي يصدرها المجلس لهذه الغاية). إنتهى النص.

يلاحظ هنا كيف تم التمييز بين العامل الأردني والعامل غير الأردني بموجب هذا النص، فلقد أعطي العامل الأردني الحق بالإستفادة من الغطاء التأميني المقرر بموجب قانون الضمان الإجتماعي إختيارياً ولم يمنح ذات الحق للعامل غير الأردني.

٢/قانون الضمان الإجتماعي المؤقت رقم ٧ لسنة ٢٠١٠:

جاء نص المادة ٤ من قانون الضمان الإجتماعي المؤقت متوافقة مع النص الذي ورد في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١ حيث ورد فيه:

أ- يخضع لأحكام هذا القانون كل من الفئات المبينة تالياً ممن لا تقل أعمارهم عن ست عشرة سنة دون أي **تمييز بسبب الجنسية** ومهما كانت مدة العقد أو شكله وأياً كانت طبيعة الأجر شريطة أن لا يقل الأجر الذي تحتسب الاشتراكات على أساسه عن أي منهم عن الحد الأدنى للأجور المعتمد وفقاً لقانون العمل النافذ وسواء أكان أداء العمل بصورة رئيسية داخل المملكة أم خارجها مع عدم الإخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية التي تنظم قواعد الازدواج في التأمينات:-

١- جميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل النافذ.

٢- العاملون لحسابهم الخاص وأصحاب العمل والشركاء المتضامنون العاملون في منشآتهم على أن تحدد التعليمات التنفيذية الأحكام المتعلقة بشمولهم بما في ذلك ساعات العمل والاجازات والراحة والتفتيش وأجورهم المشمولة بأحكام هذا القانون.

٣- الموظفون غير التابعين للتقاعد بموجب أحكام قانون التقاعد المدني أو قانون التقاعد العسكري.

٤- الأشخاص الاردنيون العاملون لدى البعثات الاقليمية والدولية والبعثات السياسية أو العسكرية العربية والأجنبية العاملة في المملكة والملحقيات والمراكز الفنية والتعليمية التابعة لها.

ب-لا تخضع الفئات التالية لأحكام هذا القانون:-

١- الأشخاص الذين يؤدون إشتراكات تقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني أو قانون التقاعد العسكري.

٢- الأشخاص غير الأردنيين العاملون لدى البعثات الإقليمية والدولية والبعثات السياسية أو العسكرية العربية والأجنبية العاملة في المملكة والملحقيات والمراكز الفنية والتعليمية التابعة لها.

٣- العمال الذين تكون علاقتهم بصاحب العمل غير منتظمة على أن تحدد التعليمات التنفيذية القواعد والشروط اللازم تحققها لإعتبار علاقة العمل منتظمة.

ج- مع مراعاة أحكام المادة (٣) من هذا القانون يجوز تطبيق التأمينات على خدم المنازل ومن في حكمهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس وتنظم جميع الأمور المتعلقة بشمولهم بهذه التأمينات بموجب التعليمات التنفيذية.

وكذلك الأمر فقد كرر المشرع الأردني التمييز القائم على أساس الجنسية فيما يتعلق بالتامين الإختياري عندما بين في المادة ٧ من القانون المؤقت رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ : (**للمؤمن عليه الأردني** الذي يخرج من نطاق تطبيق أحكام هذا القانون وأي **شخص أردني** سواء كان مقيماً داخل المملكة أو خارجها الانتساب بصفة اختيارية إلى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة لغايات حصوله على راتب التقاعد المبكر او راتب تقاعد الشيخوخة أو راتب تقاعد الشيخوخة الوجوبي او راتب اعتلال العجز الكلي الطبيعي الدائم او راتب تقاعد الوفاة الطبيعية على أن يؤدي الاشتراكات التي تلتزم بها المنشأة والمؤمن عليه كاملة عن هذا التأمين، وذلك وفقاً للتعليمات التنفيذية). إنتهى النص.

وبذلك يمكن القول أن المشرع الأردني قد ناقض نفسه بين ما هو منصوص عليه في المادة ٤ وما أورده في المادة ٧، وكذلك فعل في السابق بموجب القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١، لذا إقتضى التنويه لهذه المسألة التي توضح **عدم تساوي المراكز القانونية للعامل الأجنبي مع تلك المقررة للعامل الأردني.**

ويمكن القول أن بقية النصوص والأحكام التي جاء بها القانون العادي أو المؤقت هي متماثلة بشمول العامل الأجنبي بمظلة الضمان الإجتماعي ويمكن أن نثبت بعض الملاحظات المتعلقة بالإستفادة من التامينات المقدمة من قبل المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي [١]:

١) لكي يحصل العامل الأجنبي على الراتب التقاعدي فإنه يكون ملزماً بإثبات ما يفيد إلغاء تصريح عمله و ختم جواز سفره بعبارة عدم ممانعة من مكاتب وزارة العمل.

٢) ويعتبر أمر مغادرة العامل الأجنبي للبلاد سبباً موجباً لإستحقاقه لتعويض الدفعة الواحدة، شريطة إحضار العامل ما هو موضح في البند (١) أعلاه.

٣) ضم مدد الخدمة السابقة يكون فقط للعامل الأردني إذا رغب في ضم مدد العمل التي قام بها خارج الأردن أما للعامل الأجنبي فيجوز له ضم المدد السابقة إذا كانت في الأردن فقط.

سادساً: الحماية المقررة للوثائق الشخصية التي يمتلكها العامل الأجنبي

يحاول البعض التشبث بنصوص وأحكام قانون جوازات السفر الساري المفعول في الأردن لفرض حماية قانونية عليه لما يتعرض له بعض العمال الأجانب من مسألة الإحتفاظ بجوازات سفرهم لدى أرباب العمل، وللتوضيح نسوق المثال التالي:

يحضر العامل الأجنبي للعمل لدى مؤسسة وطنية، أو لإستخدامه كأحد خدم المنازل في منزل مشغله، فيتعرض للإجراء الأول المتمثل بإستلام جواز سفره من قبل رب العمل وقيام الأخير بالإحتفاظ بهذه الوثيقة لديه.

فهل يعتبر تصرف رب العمل تصرفاً مشروعاً، أم يعد عملاً غير مشروع ومعاقب عليه قانوناً؟؟؟

الرأي الأول: -إن المتصفح لأحكام القانون الوطني الأردني يجد أن موضوع (جوازات السفر) قد عولج منذ عام ١٩٤٢ بموجب قوانين متعاقبة منذ

---

(١) إستخلصنا هذه الملاحظات من (دليل الخدمة) الصادر عن المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي والمنشور على الصفحة الرسمية للمؤسسة في شبكة الإنترنت على العنوان http://www.ssc.gov.jo/uploads/customer_catalog.pdf.

تأسيس الإمارة وتعاقبت عليه حتى يومنا ٢١ قانون[١] ولم يتطرق أي من هذه القوانين إلى حماية مباشرة لجوازات السفر الأجنبية كما يعتقد للوهلة الأولى، إلا ان ما يهمنا في هذا المقام هو عقد مقارنة بسيطة من جهة وتحليل قانوني من جهة أخرى لنصل إلى نتيجة منطقية قد يتفق معنا عليها أو نخالف بشأنها وهي على النحو الاتي:

١/لقد صدر أمر بإستثناء الرعايا اللبنانيين في عام ١٩٥٦ من أحكام الفقرة ٤ المادة ٨ من قانون جوازات السفر في ذلك الحين وقد ورد في الأمر ما يلي:

(**المادة ١:** بمقتضى الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من قانون جوازات السفر رقم (٥) لسنة ١٩٤٢ نأمر بما هو آت: يستثنى رعايا الجمهورية اللبنانية الشقيقة كليا من احكام الفقرة الاولى من المادة الثامنة من قانون جوازات السفر رقم (٥) لسنة ١٩٤٢ بحيث يسمح لهم بالدخول الى المملكة الاردنية الهاشمية والخروج منها بموجب اية وثيقة تثبت الشخصية دونما حاجة لجوازات السفر شريطة المعاملة بالمثل على ان يكونوا من غير اليهود. يعمل بهذا الامر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. ٤/٩/١٩٥٦).

٢/بمراجعتنا لأحكام قانون جوازات السفر المشار إليه في الأمر أعلاه، وهو القانون رقم ٥ لسنة ١٩٤٢، نجد ان المادة ٨ وبفقرتها رقم ٤ كانت تنص على ما يلي:

(١. على كل شخص يدخل شرق الاردن من اية بلاد اخرى (ما عدا الاحوال المبينة في الفقرتين ٣ و ٤ من هذه المادة ان يكون لديه جواز سفر او وثيقة اخرى معمول بها يبرزها عندما يطلب اليه ذلك بالصورة المشروعة لاجل التسجيل تثبت هويته، ويقتضي ان يكون الجواز او الوثيقة الاخرى

---

(١) ندرج في هذا المقام أرقام القوانين المتعلقة بهذه الجزئية: قانون جوازات السفر وتعديلاته رقم ٥ لسنة ١٩٤٢، قانون تعديل قانون جوازات السفر رقم ٨ لسنة ١٩٤٩، قانون ذيل قانون جوازات السفر رقم ٤٧ لسنة ١٩٥١، قانون ذيل قانون جوازات السفر رقم ٤٩ لسنة ١٩٦٢، قانون ذيل قانون جوازات السفر رقم ١٥ لسنة ١٩٦٤، قانون جوازات السفر وتعديلاته رقم ٢ لسنة ١٩٦٩، قانون جوازات السفر المؤقت المعدل رقم ٢٧ لسنة ١٩٧١، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٦ لسنة ١٩٧١، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٨ لسنة ١٩٧٢، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٣، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٣، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٣، قانون جوازات السفر المؤقت المعدل رقم ١٩ لسنة ١٩٧٧، قانون جوازات السفر المؤقت المعدل رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٨، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٣، قانون جوازات السفر المعدل رقم ٢٥ لسنة ١٩٨٤، قانون جوازات السفر المعدل رقم ١٣ لسنة ١٩٨٥، قانون جوازات السفر المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٨٥، قانون جوازات السفر المعدل رقم ١٦ لسنة ١٩٨٥، قانون جوازات السفر المؤقت المعدل رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٣، قانون جوازات السفر المؤقت وتعديلاته رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣.

مؤشرا عليه او عليها للدخول الى شرق الاردن الا اذا كان الجواز معطى بمقتضى احكام هذا القانون.

كل من يدخل شرق الاردن او يشتبه في انه دخل شرق الاردن خلافا للاحكام الانف ذكرها يجوز ان يقبض عليه بدون مذكرة قبض، وعند ذلك لرئيس الوزراء ان يامر اما بابعاد ذلك الشخص، ان كان غير اردني، او باحالته الى قاضي الصلح (مع اوراقه اذا كانت هنالك اوراق) سواء اكان اردنيا ام غير اردني.

وعند ادانته يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تتجاوز سنة واحدة او بغرامة لا تقل عن ثماني ليرات فلسطينية ولا تتجاوز مائة ليرة فلسطينية او بكلتا هاتين العقوبتين.

وبالاضافة الى هذه العقوبة يجوز ابعاد ذلك الشخص - اذا كان غير اردني - بامر من رئيس الوزراء.

وفي أي من الحالتين الانف ذكرهما يجوز لرئيس الوزراء - عندما يامر بابعاد الشخص - ان يامر ايضا بالاحتفاظ به تحت التوقيف الى ان ينفذ امر الابعاد.

لرئيس الوزراء ان يمارس صلاحياته المبينة في هذه المادة بنفسه او ان يفوض أي موظف اخر بممارستها بالنيابة عنه.

٢. يدفع عن تسجيل جوازات السفر او وثائق السفر الاخرى الرسم الذي يعينه سمو الامير المعظم بنظام يصدره بمقتضى هذا القانون.

٣. يجوز لسمو الامير المعظم ان يسمح في احوال خاصة بدخول أي شخص الى شرق الاردن اذا راى انه شخص لائق لان يدخل شرق الاردن وفي هذه الحالة يصرف النظر عما اذا كان دخوله مخالفا لما جاء في الفقرة الاولى من هذه المادة.

٤. لسمو الامير المعظم ان يصدر امرا خطيا يستثنى به كليا او جزئيا من احكام الفقرة الاولى من هذه المادة اناسا معينين او صنفا منهم او رعايا دولة ما على ان تبين في هذا الامر شروط دخول اولئك الاشخاص او ذلك الصنف او رعايا تلك الدولة الى شرق الاردن.

كل شخص يدخل شرق الاردن ويقصر في العمل بالشروط المبينة في الامر المذكور، او يخالف او يشتبه في انه خالف شروط ذلك الامر يكون عرضة لتطبيق احكام الفقرة الاولى من هذه المادة بحقه).

النتيجة: نجد مما تقدم أن هذا القانون، الملغى، قد تناول بين أحكامه تنظيم عملية دخول الأجانب إلى أراضي الإمارة، إمارة شرقي الأردن، وانه لم يكن محصوراً فقط بالشؤون المتعلقة بالمواطنين أو الوطنيين، مما يعني أن أحكامه العقابية تحمي الوثائق الأجنبية كذلك الأمر .

٣/ برجوعنا لنفس أحكام القانون المتقدم نجد ان نص المادة ٦ قد ورد فيه:

«كل من :

أ. زور أي جواز سفر او غير فيه.

ب. **وجد معه جواز سفر بصورة غير مشروعة.**

ج. وجد جواز سفر واهمل او قصر في ارساله الى المتصرف او القائم مقام او الى اقرب مخفر للجيش العربي

د. ادعى انه الصاحب الحقيقي لذلك الجواز بانتحاله اسم الغير او بادعاءات كاذبة.

هـ. اعطى ذلك الجواز الى شخص اخر ليستعمله ذلك الشخص الاخر او لغيره.

و. اتلف جواز سفر او اخفاه قصدا.

يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن خمسة عشر يوما ولا تتجاوز الشهرين، او بغرامة لا تقل عن ليرتين فلسطينيتين ولا تتجاوز خمسين ليرة فلسطينية، او بكلتا هاتين العقوبتين».

ولم تحصر أحكام هذه المادة الخطاب في الوثائق الأردنية، أي الجوازات الصادرة عن إمارة شرقي الأردن في ذلك الحين، مما يسمح لنا القول بأن الحماية العقابية التي تضمنتها أحكام مثل هذا القانون تنسحب على جميع جوازات السفر وليس فقط جوازات السفر الأردنية وهو ذات الأمر الذي تحمل عليه النصوص بموجب التشريعات النافذة حالياً في الأردن.

٤/ أن عمومية النص قد تكررت في جميع القوانين اللاحقة لهذا القانون ونمثل على ذلك بما يلي:

المادة ٢٤ من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ جاء فيها:

(أ. يعاقب بالحبس من سنة الى ثلاث سنوات كل من زور او حرف او محى او كشط او غير في جواز او وثيقة سفر او اية وثيقة من الوثائق الرسمية المقدمة للحصول على جواز سفر او وثيقة سفر.

ب. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز السنة او بغرامة لا تقل عن عشرين ديناراً ولا تتجاوز مائتي دينار او بكلتا العقوبتين كل من:

١) ادعى انه المالك الحقيقي لجواز او وثيقة سفر بانتحاله اسم الغير او بادعاءات كاذبة وكذلك من اعطى الجواز او الوثيقة الى ذلك الشخص لاستعمالها بصورة غير قانونية.

٢) **وجد معه جواز او وثيقة سفر بصورة غير مشروعة.**

٣) ادعى كذباً فقدان جواز او وثيقة السفر او اتلفها عن عمد بقصد اخفائها.

٤) قدم في المملكة او خارجها بيانات او ادعاءات كاذبة بقصد الحصول على جواز او وثيقة سفر لنفسه او لشخص آخر.

٥) وقع على شهادة كاذبة لطالب جواز او وثيقة سفر.

ج. ١. اذا فقد شخص جواز او وثيقة سفر وطلب اصدار جواز او وثيقة جديدين فلمدير الجوازات قبل اصدار الجواز او الوثيقة الجديدين ان يكلف الطالب بتقديم كفالة مالية مصدقة عن الكاتب العدل بمبلغ يتراوح ما بين٥٠- ٢٠٠ دينار يتعهد بموجبها بالمحافظة على الجواز او الوثيقة الجديدين.

٢. اذا فقد الجواز او الوثيقة الصادرين بعد تقديم الكفالة خلال مدة ثلاث سنوات من تاريخ اصدارهما فلا يصرف جواز او وثيقة بدلاً من المفقود ما لم تدفع قيمة الكفالة ولقاء كفالة جديدة.

د. يكون رسم جواز سفر بدل مفقود للمرة الاولى مثلي رسم الجواز العادي ويكون رسم جواز سفر بدل مفقود بعد المرة الاولى ثلاثة امثال رسم الجواز العادي.).

نتيجة: نجد ان الحماية المفروضة هنا قد جاءت عامة ومطلقة ولم تحدد فقط للوثائق الأردنية والصادرة عن جهات رسمية أردنية.

وحيث أن القاعدة الفقهية تقضي بأن (المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة) وحيث أن المطلق هو اللفظ الدال على مدلول شائع من جنسه[1]، وهو بهذه الحالة ذكر مصطلح (جواز سفر) فهذا يعني جميع جوازات السفر دون إستثناء مما يسمح للمحكمة بسحب آثار هذا النص على جميع جوازات السفر وليس فقط على جوازات السفر الأردنية، ونجد ان

---

(١) د. عبد الكريم زيدان، الوجيز في شرح القواعد الفقهية، مؤسسة الرسالة ناشرون، طبعة أولى لسنة ٢٠١٠، ص ٣٤.

إطلاقات النص العقابي الوارد في قانون جوازات السفر قد تكررت في المادة ١٨ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٢ حيث جاء في هذا النص:

عاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد عن ثلاثة سنوات او بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على الف دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل من :-

أ- وجد معه جواز سفر او وثيقة سفر بصورة غير شرعية.

ب- اعطى جواز سفره او وثيقة سفره الى شخص اخر لاستعمال أي منهما بصورة غير مشروعة او قام برهن أي منهما لديه مقابل أي منفعة.

ج- ادعى كذبا فقدان جواز السفر او وثيقة السفر او اتلف أيا منهما متعمدا لاخفاء أي منهما.).

حيث لم ينحصر الخطاب أو يتقيد فقط فيما يتعلق بجوازات السفر الأردنية بل إنما شمل جميع الجوازات والوثائق.

٥/إن القانون الأردني وبعمومه قد فرض لما يتصل بشخص الإنسان من ملك، حماية أسبغ عليها صفة الإلزام، فقد ورد في المادة ٤٨ من القانون المدني الأردني النص على أنه (لكل من وقع عليه إعتداء غير مشروع في حق من الحقوق الملازمة لشخصيته أن يطلب وقف هذا الإعتداء مع التعويض عما يكون قد لحقه من ضرر)[١]، ومن الأمور اللصيقة بشخصية الإنسان وثائقه التي تعرف على إسمه وتثبت شخصيته فلا يجوز الإعتداء عليها بالحجز أو المصادرة، كما أنها ترتبط بسيادة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته.

٦/أضف إلى ذلك أن الأردن، وحسبما أوضحنا بالفصل الثاني من هذا البحث، ملزم بأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديداً ما ورد في المادة ١/١٢من هذا العهد والتي أعطت لكل فرد يتواجد بصورة قانونية داخل إقليم معين الحق في حرية التنقل وحرية إختيار مكان إقامته، مما لا يجوز مصادرة هذا الحق الأساسي بحجز وثيقة سفره أو جواز سفره من قبل رب العمل.

الرأي الثاني:- فقط للوثائق الأردنية والدليل على ذلك مجمل الخطاب موجه لحملة الجوازات الأردنية فقط فالحماية مقررة لهذه الوثائق. دون غيرها أي أنها لا تشمل الجوازات الأجنبية. نعتقد أن القوانين المتقدمة هي القوانين

(١) للإستزادة يمكن مراجعة د. عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٤، ص ٤٢٦.

الأكثر تأثيراً في المركز القانوني للعامل الأجنبي بالإضافة لما تم بيانه وتوضيحه سابقاً، وسنجمل في الفرع الثاني اللاحق تلك الأنظمة التنفيذية والتعليمات الإدارية التي تحدد معالم المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن.

الفرع الثاني: الأنظمة والتعليمات المؤثرة في المركز القانوني للعامل الأجنبي في الأردن

سنتناول من خلال هذا الفرع مجموعة من الأنظمة والتعليمات ذات العلاقة المباشرة بعمل العامل الأجنبي في الأردن ونشير إلى أن هذا النوع من التشريعات يتسم بعدم الثبات والتغيير لأنه صادر إما من الوزير المختص، الذي بتغيره تتغير سياسة الوزارة التي يتربع على قمة هرمها، أو لأنه صادر من قبل مجلس الوزراء الذي لا يتسم بخاصية الثبات في الأردن كما هو معروف لأن المتتبع لعدد الحكومات المشكلة في تاريخ الدولة الأردنية سيستنتج ذلك دون أي عناء.

إن الأنظمة والتعليمات موضوع البحث هي:

١/نظام المطاعم والاستراحات السياحية رقم (٦) لسنة ١٩٩٧:

يتكون هذا النظام من ١٣ مادة ويتناول تصنيف المطاعم والإسترحات وشروط ورسوم إفتتاحها و مسائل تفصيلية لها علاقة بكيفية وضع الأسعار وخلافه وقد نصت المادة ١٠ منه على :

«للوزير بناءا على تنسيب اللجنة ان يوافق للمطعم السياحي على تقديم المشروبات الروحية واستخدام **الفرق الفنية** والموسيقية فيه».

وهذه المادة تحديداً تعنينا لأنها تسمح لوزير السياحة بالتدخل في دخول الأجنبي (الفنان) إلى أراضي المملكة للعمل فيها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يجب العلم بأن طائفة:

الصحفيين والفنانين يتم التعامل معهما بطريقة تختلف بعض الشئ عن باقي المهن حيث:

أ/يتم التدقيق في جنسية الصحفي أو الفنان، من حيث كونها جنسية مقيدة أم غير مقيدة، وذلك لغايات حسم أمر دخوله إلى أراضي المملكة.

ب/يتم التدقيق في جواز سفر الفنان ويختم على جوازه (عبارة فنان)

بجانب ختم الدخول لمن يمتهن هذه المهنة وينصب الحديث هنا عن الفنان الأجنبي.

ج/لا يسمح للفنان الأجنبي بمغادرة البلاد إلا بعد الحصول على براءة ذمة من دائرة ضريبة الدخل[١].

وهذا يعني، ان كثير من الأجانب ممن يحملون جنسيات غير مقيدة يمكنهم دخول أراضي المملكة وبموافقة وزير السياحة، ومن خلال فرق فنية وموسيقية، ويمكن لهم العمل دون الخضوع إلى الإجراءات التي تحددها وزارة العمل ومن ثم مغادرة أراضي المملكة، ولكن يغلب على عقود هؤلاء الفنانين أن تكون عقود مقاولة وليس عقود عمل في هذه الحالة.

هذا ونشير إلى دراسة حقوقية متخصصة أجرتها أكاديمية التغيير للدراسات الديموقراطية والتنموية في الأردن وبالتعاون مع مركز حقوق الناس في .... حول (حقوق .... في الأردن)[٢] علماً أن وزارة الداخلية الأردنية كانت وفي عام ٢٠٠٧ قد وضعت شروطاً مقيدة لدخول هذه الفئة من الأجانب إلى الأراضي الأردنية[٣]، وسنشير بإختصار إلى ما تضمنه هذا التقرير:

أ/ الجهة التي قامت بإعداد التقرير: إحدى منظمات المجتمع المدني ولم يؤيد

---

(١) الرائد عدنان الخشاشنة، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٢) نشر هذا التقرير في عدد جريدة الرأي اليومية الأردنية بتاريخ ٢٠١١/٠٣/٢٥ في صفحة المحليات. وكذلك يمكن الوصول إلى هذا التقرير من خلال الموقع الرسمي لمنظمات المجتمع المدني في الأردن http://www.civilsociety-jo.net .

(٣) وقد نشر على الشبكة العنكبوتية (الإنترنت) كثير من الأخبار التي تناقلت هذه الإجراءات كتلك التي نشرت بواسطة صفحة صوت الوطن http://www.alwatanvoice.com وغيرها من المواقع الإلكترونية والتي ورد فيها: وبحسب ما ذكرته المصادر فإن وزارة الداخلية قد انتبهت إلى طريقة أقرب للتحايل على الضوابط الجديدة وهي أن يذهب صاحب النادي الليلي إلى ..... وهناك يقوم بالزواج بعقود شرعية وموثقة من أربع فتيات .... (وفقا للشريعة الإسلامية) ثم يسهل أذونات الدخول لهن إلى الأردن، وبالتالي تشغيلهن في المجالات سالفة الذكر، حيث وضعت التعليمات الجديدة الزوج مسؤولا بالكامل عن التصرفات التي قد تبدر عن الزوجة وفي حال قيامه بتطليقها فعليه أن يسلم جواز سفرها إلى السلطات الأمنية التي ستقوم بدورها على الفور بإبعاد الزوجة. ووفقا للمصادر فإن عدد .... اللواتي يعملن في الأردن قد فاق ٣٥ ألف فتاة، الآلاف منهن تحت مسمى (فنانات) يقمن بالغناء والرقص في الملاهي الليلية التي أخذت بالانتشار بشكل مذهل في الأردن خلال السنوات الأربع الماضية رغم البيئة الأردنية التي لا تزال محافظة جدا، إلا أن مصادر في وزارة الداخلية الأردنية قالت بأن عدد .... في الأردن في تزايد ملفت وهو ما استدعى قيام السلطات الأمنية بوضع تعليمات جديدة.

التقرير بأي مصادقة من جهة رسمية كوزارة العمل أو وزارة الداخلية أو جهة قضائية.

ب/تضمن التقرير أن هنالك إحصائية رسمية بعدد العاملات من هذه الجنسية في الأردن حيث يصل عددهن إلى ١٥ ألف والدراسة تقول أن العدد يصل إلى ٣٥ ألف (غير رسمي).

ج/يتركز عملهن في الأردن بالنوادي الليلة وهنالك ما نسبته ٥٧% منهن تقل اعمارهن عن ٢٥ سنة.

د/الإنتهاكات المتعلقة بالحقوق العمالية: وقبل البدء بتعداد تلك الإنتهاكات التي ذكرها التقرير فإنه يجب أن يشار إلى الإنتهاك الذي يقوم به ذلك القطاع، قطاع النوادي الليلية، لعادات وتقاليد المجتمع الأردني المحافظ حيث تتوجب الإشارة إلى الإنتهاكات من جميع النواحي:

د.١/ساعات العمل التي تتجاوز الثماني ساعات، علماً ان متوسط الدخل الشهري للعاملة في قطاع النوادي الليلية يتجاوز الـ ١٠٠٠ دينار أردني. (حسب التقرير).

د.٢/عدم إشراك العاملات (..........) بالضمان الإجتماعي أو التأمين الصحي.

د.٣/ يهدف التقرير إلى لفت نظر بلد المصدر إلى أحوال رعاياه في الأردن لإتخاذ ما يراه مناسباً.

د.٤/ يشير التقرير إلى ان العاملات في هذا القطاع، قطاع النوادي الليلية، يأتين من أسر فقيرة وبسبب الحاجة للعمل في الأردن وأنه يتم إستغلال حاجتهن هذه لدمجهن في العمل بهذا القطاع.

د.٥/ وضح التقرير أن كثير من الفتيات يتم التضليل بهن، من حيث طبيعة العمل اللاتي سيقمن بعمله في الأردن، حيث تعتقد، وحسب التقرير، الكثير من الفتيات أنهن سيعملن في مجال الخدمة الفندقية حتى يتبين لهن بعد الوصول أن عليهن تعاطي هذا النوع من العمل، ويتم حجز جوازات سفرهن وإجبارهن على العمل لوجود عقود عمل مبدئية موقعة معهن في بلدهن وكفالات تلتزم بها المخالفة بدفعها.

د.٦/ منع العاملات من الإتصال مع المحيط الخارجي، بإستثناء الزبائن، والتعامل معهن بعنف أثناء العمل وبعده.

أمام كل هذه النقاط ووجود تشريعات أردنية محلية وإتفاقات دولية ملزمة للأردن، تحرم الإستغلال بالنسبة للعامل المهاجر (وهو في هذه الحالة العاملة الأجنبية)، فإنه يتبقى أن تتوفر الإرادة الحقيقة في بتر جذور هذه الظاهرة وبوسائل قانونية موضوعية حماية لحقوق المجتمع الأردني في المقام الأول وحماية لحقوق هؤلاء العمال الأجانب الذين تنتهك حقوقهم في السر والعلن دون تفعيل لنصوص قانونية مجمدة.

٢/نظام رسوم تصاريح عمل العمال غير الأردنيين رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٧:

وقبل الخوض في أحكام هذا النظام وبمراجعتنا الشخصية لوزارة العمل تبين لنا أن هناك مجموعة من المهن المغلقة أمام الأجانب، أي التي لا يجوز لهم العمل فيها، ومن هذه المهن:

المهن الطبية والهندسية والإدارية والمحاسبية والكتابية بما فيها أعمال السكريتارية، أعمال المقاسم والهواتف، أعمال المستودعات، أعمال البيع بكافة فئاته، قص الشعر (الكوافير)، الديكور، المهن التعليمية بكافة إختصاصاتها، بيع المحروقات في المدن الرئيسية، مهن الكهرباء، مهن الميكانيك وتصليح السيارات، السواقون والحراس والمراسلون.

ومع ذلك فإن هذا المنع ليس مطلقاً، فهنالك إمكانية لإستثناء أي شخص ولا يؤثر الأمر على الحقوق المكتسبة للأجانب الذين حصلوا على تصريح عمل في السابق في هذه المهن.

وبإستقراء نصوص واحكام هذا النظام يتبين لنا ما يلي:

١/ يتكون هذا النظام من خمس مواد.

٢/جرى تعديل هذا النظام سبع مرات على النحو الآتي: بموجب نظام رسوم تصاريح عمل العمال غير الأردنيين رقم :

رقم النظام المعدل	السنة التي صدر فيها النظام
٩٨	٩٩
١٠٧	٢٠٠١
٨٧	٢٠٠١

٦٩	٢٠٠٣
٤١	٢٠٠٤
١٤	٢٠٠٥
٤٧	٢٠٠٩

و يلاحظ أن كثرة التعديلات التي لازمت هذا النظام تعد قرينة إما: على كثرة تغير الظروف المحيطة بعمل الأجانب في الأردن مما إستدعى تعديل النظام ليواجه هذا التغيير، أو أن الأنظمة كانت تصدر دون أخذ المشرع التنفيذي (الحكومة، لأننا نتحدث عن نظام تنفيذي) بعين الإعتبار المستجدات التي قد تطرأ مستقبلاً مما حتم عليه التدخل أكثر من مرة لتعديل هذا النظام، وعلى كل الأحوال فإن كثرة التعديلات في أي قانون او نظام ستؤدي بالنتيجة إلى الإخلال بمبدأ الإستقرار القانوني.

٣/بالرجوع إلى ما إستخدمه المشرع من تعابير نجد ان المادة ٢ من النظام المذكور تنص:

يستوفى من صاحب العمل رسم تصريح العمل او تجديده لسنة كاملة او اي جزء من السنة.

وكذلك تنص المادة ٣ من ذات المادة:

يستوفى من صاحب العمل في المناطق الصناعية المؤهلة رسم تصريح العمل او تجديده لسنة كاملة.

كما جاءت المادة ٤ بما يلي:

أ/ مع مراعاة احكام الفقرة ب من هذه المادة، **يستوفى من صاحب العمل مبلغ اضافي مقداره سبعون دينارا عن كل تصريح عمل او تجديده عن العمال في جميع القطاعات بما فيها المناطق الصناعية المؤهلة يخصص لصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني المنشأ وفقا لاحكام قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني النافذ.**

ب/ يكون المبلغ الاضافي المنصوص عليه في الفقرة أ من هذه المادة بمقدار اربعين دينارا عن كل تصريح عمل او تجديده عن العمال في قطاع الزراعة.

مما يفهم منه ان الإلتزام دائماً بدفع الرسوم ملقى على عاتق رب العمل،

وهذا يعني ورجوعاً إلى إجتهاد محكمة التمييز الأردنية الموقرة أن مسألة الحصول على تصريح العمل تعد إلتزاماً في ذمة رب العمل وليس العامل الأجنبي.

٤/ثم عاد النظام واناط مسائل الإستخدام بالقرارات الفردية لوزير العمل عندما نص وفي المادة الخامسة من هذا النظام:

للوزير ان يصدر التعليمات اللازمة لتنفيذ احكام هذا النظام بما في ذلك التعليمات الخاصة بشروط واجراءات استقدام واستخدام العمال غير الاردنيين والانموذج الخاص بتصريح العمل.

هذه الملاحظات التي يمكن ان نلخصها فيما يتعلق بهذا النظام ومدى تعلقه بالمركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن.

٣/نظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استقدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل رقم ٩٨ لسنة ٢٠٠٩ [١]:

يتكون هذا النظام من ١٦ مادة، وتنقسم مواد هذا النظام إلى أقسام رئيسة أهمها:

١/الإرتباط بوزارة العمل، التعريف بالمكاتب وشروط ترخيصها ومدة ترخيصها (سنوية) وتحديد عملها في منطقة معينة، وطبيعة نشاطها، ضرورة إحتفاظها بسجلات، ووجوب تقديمها للكفالة المالية لضمان ما يلحق الغير من أضرار وخصوصاً المتعاقد الأردني.

٢/حصر مالك المكتب بمن يحمل الجنسية الأردنية، العقوبات التي قد تطال هذه المكاتب (كالإغلاق مثلاً)، وإستحداث العلاقة بين حماية حقوق الإنسان وعمل هذه المكاتب وقانون منع الإتجار بالبشر[٢].

٣/ إعطاء سلطة لوزير العمل لإصدار التعليمات التي تعالج: الأتعاب التي

---

(١) سنتناول تعليمات شروط وإجراءات ترخيص المكاتب الخاصة العاملة في استقدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل لسنة ٢٠١٠ في الفصل الثاني من هذا البحث في فرع (خدم المنازل) لما يتضمنه من تحديد لحقوق وإلتزامات المستخدم الأردني والعامل الأجنبي.

(٢) المادة ١٢ من النظام تنص: للوزير وبناء على تقارير صادرة عن الجهات المختصة اغلاق المكتب فوراً ودون انذار او الغاء ترخيصه اذا كانت المخالفات المرتكبة من النوع الذي يشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الانسان او للتشريعات النافذة بما في ذلك :-
أ- استقدام العمال بطرق غير قانونية او بأوراق مزورة.
ب- استقدام عمال تقل اعمارهم عن السن القانوني.
ج- استخدام العمال في اعمال غير العمل في المنازل او بالمياومة او لدى غير صاحب المنزل المصرح له بالعمل لديه.
د- الاستغلال الاقتصادي للعمال والاستيلاء على اجورهم او اي جزء منها.
هـ- الاعتداء على العمال جسديا او جنسيا او اساءة معاملتهم او تسهيل ذلك.
و- نقل العمال بطرق غير قانونية الى دول اخرى.

تتقاضها هذه المكاتب مثلاً تعين بموجب تعليمات.

ونستنتج مما تقدم أعلاه أن النقاط الأهم والتي تتعلق بموضوع عمل الأجانب في الأردن والمنصوص عليها بموجب هذا النظام يمكن أن تنحصر بموضوع الربط بين حقوق الإنسان ومنع الإتجار بالبشر وعمل هذه المكاتب ووجود كفالة مالية لحماية المتضررين من عمل هذه المكاتب سواء كان المتعاقد الأردني أو المستخدم الأجنبي.

٤/ نظام العاملين في المنازل وطهاتها وبساتينها ومن في حكمهم رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩:

سنستعرض هذا النظام المستحدث بموجب نقاط متتالية:

١/إستثنى قانون العمل فئة خدم المنازل و من في حكمهم وذلك حسب صراحة المادة ٣ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٦ والتي كانت تنص على:

مع مراعاة احكام الفقرة (ج) من المادة (١٢) من هذا القانون تطبق احكام هذا القانون على جميع العمال واصحاب العمل باستثناء :

أ. الموظفين العامين وموظفي البلديات.

ب. افراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه دون اجر.

ج. خدم المنازل وبستانييها وطهاتها ومن في حكمهم.

د. عمال الزراعة عدا الذين يتم اخضاعهم لاي من احكام هذا القانون وتحدد فئاتهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

تم تعديل هذه المادة بموجب القانون المعدل رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٨، وأصبح نصها على النحو الاتي:

المادة ٣

أ- مع مراعاة احكام الفقرة (ب) من هذه المادة، تطبق احكام هذا القانون على جميع العمال واصحاب العمل باستثناء الموظفين العامين وموظفي البلديات.

ب- تحدد الاحكام التي يخضع اليها عمال الزراعة والعاملون في المنازل وطهاتها وبستانييها ومن في حكمهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية على ان يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم. واوقات العمل والراحة والتفتيش واي

امور اخرى تتعلق باستخدامهم[1].

٢/ وهكذا صدر النظام الذين نحن بصدد تثبيت ملاحظتنا بخصوصه، حيث يلاحظ:

يتكون هذا النظام من ١٢ مادة قسمت مواد هذا النظام التنفيذي بحيث: حددت من هو مكتب الإستخدام ومن هو صاحب العمل، بين النظام أن صاحب العمل يجب أن يكون شخص طبيعي كما وضحت المادة ٢ المقصود بالعمل المنزلي وهو:

العمل المتعلق بالاداء الطبيعي للاسرة والتي من الممكن ان يتولاها افرادها بأنفسهم كأعمال التنظيف والطبخ وكي الملابس واعداد الطعام ورعاية افرادها وشراء احتياجات المنزل وايصال الاولاد واعادتهم .

أي يلاحظ مثلاً أن مسألة رعاية كبار السن تخرج عن مفهوم عمل المنازل. إلا إذا كان من المتفق عليه ابتداء أن عبارة (رعاية أفرادها) تستوعب هذه الخدمة.

كما بين النظام المقصودين بهذا النظام وهم: عامل المنزل او الطاهي او البستاني او من في حكمهم والذي يعمل في خدمة صاحب المنزل **بصفة مستمرة**.

يفهم من ذلك أن الخادمة التي تحضر إلى المنزل للعمل لمدة ساعتين لا تكون مشمولة بأحكام هذا النظام ويتوجب تطبيق الأحكام العامة عليها والتدقيق في مدى إنطباق وصف (العامل) الخاضع لأحكام قانون العمل عليها من عدمه.

كما بين النظام وفي المادة ٣ منه كيفية تنظيم عقد العمل وعدد النسخ التي يتوجب أن يفرغ فيها ومراعاة اللغة التي يفهمها العامل ومن يحتفظ بهذه النسخ.

ثم وضح النظام مجمل الإلتزامات التي يتوجب على صاحب العمل الوفاء بها وهي وحسب ما حددته المادة ٤ من هذا النظام:

يلتزم صاحب المنزل بما يلي:-

أ- دفع تكاليف استصدار اذن اقامة وتصريح عمل للعامل غير الاردني سنوياً.

ب- دفع الاجر الشهري للعامل بالدينار الاردني او ما يعادله بالعملات

---

(١) يثار تساؤل مفاده: ما هو قصد المشرع بقوله (مع مراعاة احكام الفقرة (ب) من هذه المادة، تطبق احكام هذا القانون...) فهل يمكن أن يفهم من ذلك أن أحكام قانون العمل تطبق على خدم المنازل ومن في حكمهم، بالطبع ان الإجابة هي النفي فخدم المنازل ومن في حكمهم مستثنون من تطبيق أحكام قانون العمل عليهم ولا ينطبق عليهم إلا أحكام النظام الموضح في المتن دون إخلال بإنطباق الأحكام القانونية العامة عليهم في بعض الحالات.

الاجنبية بالوسائل والطرق التي يحددها الوزير لهذه الغاية على ان يحتفظ صاحب المنزل والعامل بمستند يثبت دفع الاجر الشهري له.

ج- استخدام العامل في مكان اقامته المعتادة او المؤقتة مع اسرته، ولا يحق لاحد غير صاحب المنزل وافراد اسرته اصدار اوامر العمل للعامل.

د- معاملة العامل باحترام، وتوفير جميع متطلبات العمل اللائق وشروطه، وتأمين جميع احتياجاته من ملبس ومأكل ومشرب وغرفة حسنة الاضاءة والتهوية ووسائل النوم والراحة وحقه بالخصوصية.

هـ- تمكين العامل بالاتصال بأهله في الخارج هاتفياً وعلى نفقة صاحب المنزل مرة واحدة في الشهر، وللعامل الحق في مكالمات اضافية على نفقته الخاصة، وكذلك حقه في مراسلتهم خطياً[١].

و- عدم اصطحاب العامل عند انتقال صاحب المنزل واسرته الى دولة اخرى للإقامة المؤقتة الا بموافقة العامل وبعد اعلام سفارة دولته اذا كان غير اردني.

ز- تأمين تذكرة سفر وعلى نفقته للعامل غير الاردني من بلده الى المملكة، وكذلك تذكرة سفر للعودة الى بلاده في حال مضي سنتين على عمله لديه.

ح- توفير الرعاية الصحية للعامل .

ط- السماح للعامل بممارسة شعائره الدينية بما لا يتعارض مع النظام العام والاداب.

ثم جاءت المادة ٥ من هذا النظام لكي تكفل لصاحب العمل (رب المنزل) حقوقه بمواجهة خدم المنازل بسبب كثرة المشاكل التي سببها خدم المنازل في علاقتهم مع أصحاب العمل، حيث ورد في هذه المادة:

أ- يلتزم العامل بما يلي :-

---

(١) بمقارنة نص هذه المادة بما ورد في المادة ١٣ من قانون مراكز الإصلاح والتاهيل رقم ٩ لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته والتي تنص في الفقرة أ بند ٤ على ما يلي (يحق للنزيل ووفقاً للتعليمات التي يصدرها الوزير ما يلي: مراسلة الأهل والإصدقاء وتسهيل الإتصال بهم.) وهذه الحقوق تعد حقوقاً أساسية للأفراد ومجرد النص عليها يؤكد،من وجهة نظرنا، على إنتهاكها إما سابقاً على وقت تشريعها أو لاحقاً لذلك وإلا لما تم النص عليها أصلاً. وهي رأي رسالتنا التحضيرية باللغة الإسبانية والمقدمة بـ:- Universidad Autonoma de Madrid بعنوان:- el sistema de proteccion de los derechos Fundamentales en Espana, Egiptoy Jordania, ana`lisis en perspectiva comporoda ص١٠٨ وما بعدها.

١- القيام بالعمل المنزلي بكل امانة واخلاص.
٢- احترام خصوصية المنزل الذي يعمل فيه والمحافظة على ممتلكات صاحب المنزل ومحتويات المنزل.
٣- عدم افشاء الاسرار التي يطلع عليها.
٤- احترام عادات وتقاليد المجتمع السائدة.
٥- عدم ترك المنزل او التغيب عنه دون موافقة صاحب المنزل وعلمه بمكان وجوده.

ب- اذا ثبت ان العامل قد تسبب في فقد او اتلاف ادوات او آلات او منتجات يملكها او يحوزها صاحب المنزل او كانت في عهدة العامل وكان ذلك ناشئاً عن خطأ العامل او مخالفته تعليمات صاحب المنزل فلصاحب المنزل ان يقتطع من اجر العامل قيمة الاشياء المفقودة او التالفة او كلفة اصلاحها على ان لا يزيد ما يقتطع لهذا الغرض عن اجر خمسة ايام في الشهر، ولصاحب المنزل حق اللجوء الى المحاكم النظامية المختصة للمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي تسبب العامل بها.

ج- يتحمل العامل في حال هروبه من المنزل دون ان يكون صاحب المنزل متسببا في ذلك جميع الالتزامات المالية بموجب عقد العمل الموقع وتكلفة عودته الى بلده.

تعليق:

لا علم لدى الباحث كيف سيتم إفهام العامل الأجنبي إلتزاماته المنصوص عليها في المادة ٥ من هذا النظام، ذلك أن معظم خدم المنازل يأتون إلى الأردن دون وجود أدنى قدرة لديهم على فهم اللغة العربية أو حتى الإنجليزية، فهذا النص ولغايات تفعيله بحاجة لآلية تتثبت من أن الخادم وقبل مباشرته لعمله قد إطلع على أحكام هذا النظام من خلال مراقبة وإشراف وزارة العمل وبالتعاون مع سفارات وقنصليات الدول المرسلة للأيدي العاملة.

ثم جاءت المادة ٦ من هذا النظام بتحديد ساعات العمل، ومع وجود النص فإن إعماله وتطبيقه يعتبر ضرباً من ضروب المستحيل فما هو الضابط لهذه الساعات وكيف سنتثبت من إلتزام رب العمل بذلك ؟؟؟

لقد ورد في نص المادة المشار إليها آنفاً:

أ- تكون مجموع الاوقات التي يؤدي فيها العامل العمل المنزلي فعليا عشر ساعات في اليوم الواحد، ولا يحتسب منها الاوقات التي يقضيها العامل

دون عمل او للراحة او تناول الطعام.

ب- لصاحب المنزل تنظيم اوقات اداء العامل للاعمال المكلف بها خلال اليوم الواحد وفق ما تقتضيه طبيعة العمل وحاجة المنزل.

ج- ج- على صاحب المنزل منح العامل الفترة الكافية من ساعات النوم خلال اليوم الواحد بما لا يقل عن ثماني ساعات يومية.

كما كرر النظام المذكور تلك الحقوق العمالية الأساسية في الحصول على إجازة إسبوعية مدتها يوم واحد وإجازة سنوية مدتها ١٤ يوم وأخرى مرضية مدتها ١٤ يوم وأعطى النظام الحق لرب العمل الإتفاق مع العامل على تأجيل إجازته السنوية حتى نهاية مدة عقده وتشغيله في يوم عطلته الأسبوعية على أن يعطى يوم آخر، كل هذه الأمور تنسجم أصلاً مع المحددات التي وضعها المشرع بأن تكون مدة تصريح العمل لمدة سنة واحدة فقط قابلة للتجديد، و بنهاية السنة إما أن يعطى العامل حقوقه وتنتهي العلاقة العمالية أو يستمر العقد ويتمتع العامل بإجازته السنوية.

هذا وقد وضح هذا النظام معالم سلطة وزارة العمل عند حصول نزاع بين العامل وصاحب العمل وذلك بموجب المادة ١١ من النظام حيث نص:

تتولى الوزارة في حال ورود اي شكوى او معلومة اليها تتعلق بانتهاك حقوق العامل او بالتزامات اي من صاحب المنزل والعامل اتخاذ الاجراءات التالية:-

أ- استدعاء كل من صاحب المنزل والعامل الى الوزارة لحل الشكوى بشكل ودي.

ب- في حال تعلقت الشكوى بمكان سكن العامل فيتم التفتيش على مكان السكن من خلال مفتش عمل ومفتشة عمل مجتمعين للتأكد من تطبيق احكام هذا النظام، وذلك بعد اخذ موافقة صاحب المنزل على ذلك.

ج- للوزير اتخاذ الاجراءات التي يراها مناسبة في حال عدم موافقة صاحب المنزل على التفتيش المشار اليه في الفقرة (ب) من هذه المادة .

د- اذا تبين وجود اي مخالفة فيتم انذار صاحب المنزل لتسويتها خلال مدة اسبوع من تاريخ اعلامه بها، وبخلاف ذلك يتم تحرير ضبط بحقه واتخاذ الاجراءات اللازمة المنصوص عليها في قانون العمل النافذ.

تعليق:

إلا أن النظام المذكور لم يحدد آلية إتصال العمال الأجانب بوزارة العمل

ولم يفرض إلتزاماً على الدوائر الأمنية بإعلام وزارة العمل بوجود أي نزاع بين أطراف العلاقة إذا لجأ أحدهما إلى الشكوى لدى هذه الدوائر.

٥/ تعليمات إستقدام خدم المنازل الأجانب وتنظيم إقامتهم في المملكة:

الصادرة بموجب أحكام المادة ٣ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣، المنشورة على الصفحة ٢٠٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤١٧٩ تاريخ ١٦/١/١٩٩٧ صادرة وفق احكام المادة ٣ من قانون الاقامة وشؤون الاجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، نرغب من هذه الإشارة فقط متابعة تطور التشريعات التي لها علاقة بعمل الأجانب في الأردن علماً انها غير مطبقة في الوقت الحالي:

١/هذه التعليمات تتكون من ١٠ مواد.

٢/أناطت سلطة الإستقدام بوزير الداخلية، الذي يسمح بإستقدام خادم او خادمة واحدة وله أي يسمح بأكثر من ذلك في حالات يستصوبها بنفسه.

٣/ كما تضمنت هذه التعليمات النص على كفالة، إلا أنها كفالة لمصلحة الدولة وليست لمصلحة العامل، حيث ورد في نص المادة المذكورة:

كفالة مالية منظمة لدى كاتب العدل تتضمن تعهد المستخدم بمراجعة وزارة العمل وادارة الاقامة وشؤون الاجانب خلال المدة القانونية المسموح بها للخادم بالدخول لاراضي المملكة لاستكمال اجراءات الحصول على الاقامة السنوية له وتقديمها للجهات الامنية المختصة حسب الطلب وكذلك الابلاغ عنه حال تركه العمل لديه تحت طائلة التزامه بدفع مبلغ خمسمائة دينار لصندوق الخزينة اذا لم يقم بما تعهد.

كما ألزم بموجب ذات المادة رب العمل بإحضار تذكرة سفر عودة للخادمة.

٤/كانت مكاتب الإستخدام تحصل على تراخيصها وحسب المادة ٢ من التعليمات:

وفق احكام قانون رخص المهن لمدينة عمان رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٥ وقانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

٥/كما كان هنالك إلتزام ملقى على عاتق مكاتب الإستقدام متمثل بـــ: على مكاتب الاستخدام المذكورة تسليم الخادم الاجنبي للجهات الامنية عند الطلب كما ان عليها ايضا ابلاغ هذه الجهات عند تركه العمل **ولا يجوز لهذه المكاتب في هذه الحالة تشغيله لصالحها مطلقاً.**

٦/وبالنسبة للعامل الأجنبي الذي تم إستقدامه بموجب هذه التعليمات فقد تم النص على حقوق معينة له وعلى إلتزمات عليه:

لا يجوز للخادم الاجنبي اثناء اقامته في المملكة العمل لدى أي جهة اخرى غير تلك التي استقدمته.

بينما يجوز للخادم الاجنبي في حالة انتهاء عقد عمله او قبل انتهاء مدته ان يعمل لدى مستخدم اخر شريطة اخذ موافقة المستخدم الذي استقدمه وبموافقة وزارة الداخلية.

٧/ أما المادة الأخيرة من هذه التعليمات فقد إشترطت على مكاتب الإستقدام كفالة ولكن على النحو الآتي:

على جميع مكاتب الاستخدام المشار اليها والتي تتوسط في استقدام الخدم الاجانب تقديم كفالة مالية بقيمة ٢٥ الف دينار اردني لصالح خزينة المملكة تتضمن تعهدها بالالتزام بتنفيذ ما ورد في البنود ٢،٣،٥ من هذه التعليمات تحت طائلة التزامها بدفع قيمة هذه الكفالة لصندوق الخزينة اذا لم تقم بما التزمت به[١].

وبهذا يمكن لنا أن نقارن الحالة القانونية التي كان عليها المركز القانوني لمكاتب الإستخدام التي تتعامل مع خدم المنازل والحالة القانونية التي هم عليها، وقد تكون متساوية من حيث الواقع، إلا ان التشريعات المنظمة لمسألة حماية هذه الطائفة في تعديل مستمر لفرض أكبر قدر من الحماية.

٦/تعليمات شروط واجراءات استخدام واستقدام العمال غير الاردنيين في المناطق الصناعية المؤهلة:

وهي تعليمات صادرة بموجب أحكام المادة (٤) من نظام رسوم تصاريح عمل العمال غير الأردنيين رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٩ ومرفق بها معايير القائمة الذهبية لسنة ٢٠٠٨ وقبل الخوض في تعليمات شروط وإجراءات الإستخدام المبينة آنفاً لابد من الإشارة إلى أن القائمة الذهبية التي نظمتها وزارة العمل تعد أسلوباً جديداً في منح المكافأة وليس توقيع العقاب على من يلتزم بأحكام

---

(١) يرجى ملاحظة المادة ٩ من نظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استقدام واستخدام غير الاردنيين العاملين في المنازل رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣، الملغي، والتي نصت على جميع المكاتب القائمة والعاملة في مجال استقدام واستخدام غير الاردنيين العاملين في المنازل، وفقا لاي تشريع اخر، توفيق اوضاعها بتقديم طلبات لترخيصها بمقتضى احكام هذا النظام، مما يعني أن التعليمات الصادرة بموجب قانون الإقامة لم يعد لها أي أثر قانوني ولكننا أوردناها لكي ندلل على مسألة التطور التشريعي في الأردن وكيف أخضع الأمر في الوقت الحالي بيد وزارة العمل.

القانون، ففلسفة العقوبة تتمثل بإيقاع الردع الخاص والردع العام، إلا أن معايير القائمة الذهبية هدفها تشجيع أرباب العمل في المناطق المؤهلة على إحترام القانون، وإلا لغادرت هذه المؤسسات تلك المنطقة هذا هو بكل صراحة ما دفع وزارة العمل لوضع هذه المعايير المنشورة في الجريدة الرسمية، وذلك من وجهة نظرنا.

وأهم الملاحظات التي يمكن أن نستخلصها من التعليمات المشار إليها أعلاه:

١. يتحمل رب العمل مسؤولية إعادة العمال إلى بلادهم عند إنتهاء العمل (مادة ٩ /ب).
٢. لا يجوز للعامل أن ينتقل إلى أي قطاع إنتاجي آخر في المملكة. (مادة ٩/ أ).
٣. يتوجب على رب العمل أن يتقدم بكفالة بنكية: والغاية من هذه الكفالة هو ضمان حقوق العمال غير الأردنيين العاملين في هذه المناطق والتي ينص عليها القانون بالإضافة لتأمين تذاكر سفر العاملين وكذلك تسديد أي غرامات تأخير قد تترتب على العمال بسبب مخالفة قانون الإقامة، وهذا ما نصت عليه المادة ١٠ من هذه التعليمات.

ونبدي إستهجاناً حول تلك التعليقات التي تتناول نظام الكفالة البنكية المطلوب تقديمه من صاحب العمل لضمان حقوق العمال الأجانب، وهو من أرقى الأساليب التي يمكن ان نضمن من خلالها عدم تملص رب العمل من إلتزاماته، فالأمر مقرر لمصلحة العامل الأجنبي، ولا يجوز الخلط مطلقاً بين حالة العاملين في المناطق الإقتصادية المؤهلة وخدم المنازل حيث أن الحالتين مختلفتين تماماً من حيث طبيعة العلاقة التعاقدية وطبيعة العمل المقدم أيضاً.

٤. كما أعطت هذه التعليمات سلطة غير مقيدة لوزير العمل، نجد أن حدها هو الرقابة القضائية الإدارية عليها إذا شابها عيب من عيوب إساءة إستعمال السلطة، بحيث يحق له عدم منح تراخيص العمل للعمال الأجانب المستقدمين من قبل إحدى المنشآت إذا تبين له أن المنشأة لم تلتزم بالإحلال التدريجي للعمالة الوطنية الأردنية أو أنها خالفت التعليمات المتعلقة بعدم إنتهاك حقوق العمال الأجانب أو أنها لم تراعِ معايير القائمة الذهبية.

٧/تعليمات شروط واجراءات استخدام واستقدام العمال غير الاردنيين وتعديلاتها لسنة ٢٠٠٩:

بعد قراءة هذه التعليمات فإننا نلخص أهم ما ورد فيها من أحكام ذات علاقة بموضوع هذا البحث على النحو الآتي:

١٨/١مادة مجمل هذه التعليمات، تطرقت المواد الأولى لتعريف العامل المستقدم: من الخارج، والعامل المستخدم: أجنبي موجود داخل الأردن، كما حددت مهام لجنة الإستخدام، وكيفية تقديم الطلبات للإستقدام والإستخدام والشروط والبيانات اللازم توافرها.

٢/كذلك تطرقت المادة ٥ من هذه التعليمات إلى مسألة الكفالة التي يتوجب على صاحب العمل تقديمها حيث ورد فيها:

(يقدم صاحب العمل كفالة عدلية او بنكية في قطاع الزراعة وكفالة بنكية لكافة القطاعات الأخرى وفق الصيغة التي يقررها الوزير، وللوزير التصرف فيها في **حالة اخلال صاحب العمل بأي من الالتزامات المترتبة عليه بموجب القانون والأنظمة الصادرة بموجبه او هذه التعليمات ولضمان حقوق العمال لديه وقيمة نفقات ضبط وتسفير العامل المخالف لإعادته الى بلده الأصلي**، ويتحمل صاحب العمل المخالف قيمة هذه النفقات بمبلغ إجمالي لا يقل عن (٣٠٠) دينار لصالح الخزينة عن كل عامل تقتطع من قيمة الكفالة، وللوزير الرجوع على صاحب العمل الأصلي بهذا المبلغ إذا كان العمال المخالفين قد تركوا العمل لديه **ولم يقم بتبليغ الوزارة بفرارهم خلال فترة سريان تصريح العمل)**.

حيث نلاحظ ان الكفالة مقررة في المقام الأول لمصلحة العامل الأجنبي وأن هنالك جزءاً منها مقرراً لصالح الخزينة وأن هنالك إلتزام بالقيام بعمل في ذمة رب العمل يتمثل بضرورة الإبلاغ عن فرار العامل الذي يعمل لديه.

٣/كما حددت هذه التعليمات الأسس التي يتم التعامل فيها مع حملة الجنسيات المقيدة من الأجانب وكذلك مع حملة الجنسيات غير المقيدة، وتطرقت إلى ميعاد سريان مدة التصريح ومدة صلاحية الموافقة، وجاءت المادة ٩/ب من هذه التعليمات بإلتزام على رب العمل مفاده:

(تستوفي الوزارة من صاحب العمل عند دفع الرسوم مبلغ عشرة دنانير عن أي عامل ثمنا[١] لطلب استخدام او استقدام او تجديد تصريح العمل اللازم

---

(١) لم يكن إستخدام تعبير (ثمناً) موفقاً من قبل معالي الوزير أو اللجنة التي قامت بوضع هذه التعليمات فتعبير (الثمن) من المصطلحات التي تقترن بعقد البيع وكان من الأجدر إستخدام تعبير (رسم) إلا أنه وبالرجوع إلى أحكام المادة ١١١ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ نجد

للعامل الذي تمت الموافقة عليه.).

أي تاكيد على أن الإلتزام بدفع رسوم التصاريح تقع في ذمة رب العمل المالية.

٤/جاء في المادة ١٠ من هذه التعليمات ما يلي:

أ. يتم استقدام او استخدام او تجديد تصاريح العمل للعمال غير الأردنيين **وفق احتياجات قطاعات سوق العمل مع مراعاة قائمة المهن المغلقة،** على ان تحدد الوزارة نسبة العمالة غير الاردنية في اي من القطاعات الاقتصادية وبما يخدم سياسة **الإحلال التدريجي للعمالة الاردنية محل العمالة غير الاردنية.**

ب. لا يمنح تصريح العمل لأي شخص غير أردني **دخل المملكة لغير قصد العمل** او حصل على مستحقاته من الضمان الاجتماعي بقصد مغادرة المملكة نهائيا.

ج. يتم تجديد تصريح العمل للجنسيات المقيدة بالاقامة السنوية بعد مخاطبة وزارة الداخلية بشأنها وفقا للاسس الخاصة بذلك والمبينة في هذه التعليمات.

د. في حالة **تخلف صاحب العمل** عن تجديد تصريح العمل لاي عامل من الجنسيات المقيدة او غير المقيدة، تستوفي الوزارة منه **رسما عن التصريح بأثر رجعي من تاريخ انتهاء التصريح السابق.**

هـ. في حالة تغيير العامل من الجنسيات المقيدة او غير المقيدة لصاحب العمل **تستوفي الوزارة من صاحب العمل الجديد رسما عن التصريح بأثر رجعي من تاريخ انتهاء التصريح السابق.**

و. لا يتم منح او تجديد تصريح عمل اي عامل غير اردني صدر **بحقه قرار تسفير** ما لم يتم الغاء هذا القرار.

انها تنص على أنه (لا تفرض ضريبة او رسم الا بقانون ولا تدخل في بابهما انواع الاجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للافراد او مقابل انتفاعهم باملاك الدولة) فأمام صراحة النص الدستوري فإن التعليمات الصادرة عن وزير العمل لا يجوز أن تفرض رسماً، وعليه فإن الحل القانوني لتعديل هذا المصطلح هو وضع تعبير (مقابل) بدلاً من كلمة (ثمناً).

حيث نجد من هذه المادة انها تعود وتؤكد ان إستصدار تصريح العمل هو إلتزام ملقى على عاتق رب العمل وليس العامل وقد وضحت هذه المادة أن العمالة الوطنية يتوجب أن تحل محل العمالة الأجنبية وذلك من خلال سياسة التشدد في منح تصاريح العمل لدفع أصحاب العمل إلى قبول التعاقد مع العمالة الوطنية من خلال تحسين شروط العمل وظروفه.

٥/ كما فرضت هذه التعليمات قيوداً على العامل الأجنبي منها ما ورد في المادة ١١ من التعليمات:

١/ على العامل من الجنسيات المقيدة وغير المقيدة ابلاغ مديرية العمل التي اصدرت تصريح عمله فور تركه العمل لأي سبب كان خلال مدة سريان التصريح، وبخلاف ذلك لا يمنح تصريح عمل لدى اي صاحب عمل اخر.

٢/ لا يسمح لأي عامل من الجنسية المقيدة او غير المقيدة بالانتقال من منطقة العقبة الاقتصادية لأي قطاع اخر او اي صاحب عمل اخر خارج تلك المنطقة.

كما وضحت ذات المادة شروط العمالة الأجنبية في المكاتب الإقليمية بينما جاءت المادة ١٢ بشروط إنتقال العامل من قطاع إلى آخر أو من العمل لدى صاحب عمل إلى آخر.

٦/ ثم وضحت هذه التعليمات آلية خدمة المستثمرين وتحفيزهم على الإستثمار في الأردن من خلال تسهيل إستقدامهم وإستخدامهم للعمالة الأجنبية وتطرقت المادة ١٤ للعمالة المصرية لما تشكله هذه العمالة لجزء مهم من مجموع العمالة الأجنبية في الأردن وكذلك جاءت المادة ١٥ بتوضيح لسلطة وزير العمل بإلغاء قرار التسفير الصادر عملاً بأحكام المادة من قانون العمل **لأسباب إنسانية.**

علماً ان هذه التعليمات لا تنطبق على خدم المنازل ومن في حكمهم.

١٠/ تعليمات أسس وشروط جواز السماح لأي من الأطباء الأردنيين المقيمين خارج المملكة أوغير الأردنيين لإجراء أي عملية خاصة في المملكة أو تقديم مشورة طبية فيها وتعديلاتها رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩:

وقد صدرت التعليمات الجديدة التي حلت محل تعليمات شروط استقدام الاطباء الاختصاصيين غير الاردنيين للعمل المؤقت في مستشفيات القطاع الخاص لسنة ٢٠٠٢، بعشر مواد نظمت امر إستقدام الأطباء الإختصاصيين لغايات إجراء العمليات الجراحية حيث فعلت هذه التعليمات مسألة التعاون بين

نقابة الأطباء ونقابة أطباء الأسنان ومديرية المهن الصحية في وزارة الصحة وعلقت الموافقة على إجراء بعض العمليات على الإستئناس برأيها، وألزمت الطبيب المستقدم أن يقدم تقريراً عن العملية التي تم إجراؤها، وأخلت وزارة الصحة مسؤوليتها عن أي أضرار قد تنشأ عن مثل هذه العمليات، وحصرت مدة إقامة الطبيب بشهر كحد أقصى، ووضحت الوثائق الواجب إبرازها من قبل الطبيب الأخصائي الراغب بإجراء العملية أو تقديم المشورة، وتؤثر هذه التعليمات في المركز القانوني للطبيب الأجنبي الذي يحضر إلى المملكة لإجراء عملية محددة دون الدخول في التعقيدات المبينة والموضحة في قانون العمل وقانون الإقامة، و نشير إلى أن العلاقة بين الطبيب والمستشفى في هذه الحالة تنحصر بمفهوم المقاولة ولا تنصرف إلى علاقة عمالية خاضعة لأحكام قانون العمل أساساً.

١١/ تعليمات رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١ بشأن الاعتراض على قرارات رفض طلبات تصريح مباشرة العمل:

يعتقد البعض ان لهذه التعليمات علاقة بالمركز القانوني لعمل الأجانب في الأردن إلا أنه وبالرجوع إلى التعريفات الواردة في هذه التعليمات نجد أن تصريح مباشرة العمل المقصود به هو: الموافقة التي تمنحها السلطة للمؤسسة من أجل مباشرة العمل في نشاط اقتصادي معين في المنطقة وفق أحكام نظام تنظيم البيئة الاستثمارية وتطويرها لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المعمول به، وأن المقصود بالمؤسسة المسجلة هو الشخص المسجل لدى السلطة والمرخص له بممارسة أي نشاط اقتصادي في المنطقة وفق احكام القانون ونظام تسجيل المؤسسات وترخيصها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المعمول به.

ونعتقد أن أثر هذه التعليمات ليعد محدوداً جداً في التأثير على المركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن ولكن تجدر الإشارة إليها للإحاطة بكافة جوانب الموضوع.

١٢/ نظام مراسلي وسائل الاعلام الخارجية وتعديلاته رقم ٢ لسنة ١٩٩٩ و نظام اعتماد مكاتب ومراسلي محطات الاذاعة والتلفزيون رقم ٦١ لسنة ٢٠٠٤:

بقراءة نصوص وأحكام هذين النظامين يتبين أنها انظمة تعالج عمل المراسليين الصحفيين في الأردن وهذا المراسل الصحفي قد يكون أجنبياً وقد يكون وطنياً، كما قد ينشأ خلاف بين هذا المراسل الصحفي والجهة التي يمثلها في الأردن، وقد يلجأ هذا المراسل الصحفي للقضاء الوطني للمطالبة بحقوقه

العمالية؟؟ كلها حالات عملية قد تطرأ وتنشأ، لذا توجب علينا الأمر الإشارة إلى هذين النظامين وبكل إختصار وبما يتوافق مع موضوع بحثنا على النحو الآتي:

بالنسبة لنظام مراسلي وسائل الإعلام:

١/المراسل الصحفي وحسب أحكام هذا النظام: مندوب وسيلة الاعلام الخارجية المعتمد في المملكة بمقتضى احكام هذا النظام، علماً أن هذا النظام يرتبط بوزارة الإعلام ودائرة المطبوعات والنشر ونقابة الصحفيين الأردنيين، ولم يحدد فيما إذا كان المراسل الصحفي وطني أم أجنبي.

٢/ وضحت المادة ٣ من النظام على أن تمنح الدائرة (أي دائرة المطبوعات والنشر) المراسل بطاقة اعتماد وتقدم له جميع التسهيلات اللازمة لقيامه بعمله **مراعية في ذلك احكام التشريعات المعمول بها في المملكة**.

أي أن المراسل لا يعفى من الشروط والشرائط الأخرى المتعلقة بإقامة الأجانب في الأردن.

٣/ كما وضحت أحكام النظام العدد الذي يجوز للمراسل الصحفي أن يكون ممثلاً له بالنسبة لوسائل الإعلام وكذلك الأمر بالنسبة لعدد مراسلي كل جهة ووضعت شروطاً بالنسبة للمراسل الصحفي الأردني الذي بينت أنه يشترط في المراسل الاردني لأي وسيلة اعلام خارجية ان يكون عضواً في النقابة.

٤/ ثم وضحت أحكام النظام الإجراءات التي يمكن أن تنال من المراسل الصحفي الذي يخالف تعليمات الوزير، وليس من ضمنها إبعاده، وكذلك الإجراءات التي يجب أن تتخذ مع المراسل الذي يعمل لمهمة مؤقتة وكيف يحق لهذه الفئة تشكيل ناد خاص بهم في الأردن.

أما بخصوص نظام إعتماد مكاتب ومراسلي محطات الإذاعة والتلفزيون:

فأول ما يلاحظ على هذا النظام أنه قد أدخل الإختصاصات في عمل هيئة الإعلام المرئي والمسموع من جهة ومن جهة أخرى أنه قد عرّف المراسل بـ: مندوب المحطة الذي تم اعتماده وفقا لاحكام هذا النظام، لتمثيلها في المملكة.

كذلك فقد كانت أحكام هذا النظام صريحة في منع مزاولة العمل دون تصريح حيث نصت المادة ٣ من النظام لا يجوز للمكتب او المراسل مزاولة العمل في المملكة دون اعتماده من الهيئة.

كما حددت المادة الرابعة من النظام المذكور بعض الشروط في المراسل الصحفي ومنها أنه يشترط لاعتماد المراسل ان يكون غير متمتع بالحصانة

الدبلوماسية . وانه اذا تمت الموافقة على اعتماد المراسل يمنح بطاقة اعتماد من الهيئة وتعطى له التسهيلات اللازمة لقيامه بعمله على **أن يلتزم بأحكام التشريعات المعمول بها في المملكة.**

كذلك بينت احكام النظام عدد المراسلين المصرح بتمثيلهم لذات الجهة و عدد الجهات التي يجوز للمراسل الواحد ان يمثلها وبينت الجزاءات التي يمكن أن توقع بالمخالفين (من المراسلين أو مكاتبهم) حيث وضحت أنه للوزير بناء على تنسيب المدير العام اتخاذ الاجراءات اللازمة بحق أي مكتب او مراسل يخالف احكام هذا النظام او التعليمات الصادرة بمقتضاه بما في ذلك عدم تجديد الاعتماد لاي منهما او الغائه وتبليغ الجهة التي يعمل لديها بذلك، وليس من بينها طلب الإبعاد.

١٣/ تعليمات رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تاشيرة الدخول والعمل والاقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة:

تتكون هذه التعليمات من ٣٧ مادة، تربط بين تعليمات وزارة الداخلية المتعلقة بدخول الأجانب إلى الأردن وشروط شكلية وموضوعية تتعلق بحسن إدارة وتصريف شؤون هذا المرفق من قبل مجلس المفوضين والسلطة، وقد جاءت المادة ١٤ من هذه التعليمات وتحت عنوان تاشيرة العمل وتصريح العمل بما يلي من حكم:

تكون جميع مجالات العمل في المنطقة متاحة امام العمال غير الاردنيين، ويجوز لصاحب العمل ان يتقدم بطلب تاشيرة عمل او تصريح عمل لاستقدام أي عامل غير اردني وفق النسبة المشار اليها في الفقرة (ب) من المادة (١٥) من النظام، شريطة ان يبين صاحب العمل في طلبه الاجراءات التي قام بها من اجل اعطاء الاولوية بفرص العمل المتاحة لديه للعمال الاردنيين.

وسنخصص في الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا البحث توضيحاً مجملاً لما تضمنته هذه التعليمات من أحكام وكيف تؤثر على المركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن.

وبهذا يمكن القول أن ما تقدم من شرح وتحليل وتأصيل قد عالج القواعد القانونية التي تضبط عمل الأجانب في الأردن ونعتقد أن ما وضحناه قد شمل معظم تلك القواعد وقد يكون البحث قد غفل عن أحد التشريعات المعينة إلا ان ضخامة المنظومة التشريعية الأردنية وعدم تصنيف ما تعلق بها بعمل الأجانب في الأردن سيكون السبب الداعي لهذا النقص إن وجد.

الفصل الثاني

المعايير[١] الضابطة لعمل الأجانب في الأردن

---

(١) ابتداءً نثبت تقديرنا وثناؤنا الجزيل للأستاذ الفاضل حمادة أبو نجمة رئيس سلطة دعاوي الأجور في وزارة العمل الأردنية والقانوني المتخصص في نزاعات العمل على المستوى الوطني والإقليمي الذي سهل مهمتنا في هذا الفصل تقديراً بتوجيهاته وإرشاداته ومعلوماته التي مكنتنا من إخراج هذا الفصل على ما هو عليه كما يقتضي الأمر التعرف على مدلول كلمة معايير كي نصل إلى الهدف من إستعمال هذا المصطلح الفني بهذا المقام على النحو الآتي، وما يلي عبارة عن ملخص مستخلص من عدة فقرات ومقالات كتبت في هذا الموضوع ونشير في النهاية إلى بحث متخصص بهذا الموضوع:
في مفاهيم منظمة العمل الدولية يعني مصطلح "المعايير" standards مفهوما أوسع من الاتفاقيات والتوصيات التي تأتي تحت مصطلح "الأدوات" instruments، وفي الحقيقة فإن المعايير تمثل إطارا يضم الاتفاقيات والتوصيات، بحيث يضم كل معيار عددا من الاتفاقيات والتوصيات. وتتمتع المعايير بسبب عموميتها وانطباقها تقريبا على كل زمان ومكان بنسبة أكبر من الثبات والإطلاق الذي يأتي لكونها ببساطة هي معايير حقوق الإنسان، بينما تواصل الاتفاقيات والتوصيات التغير والتبدل والحذف والإضافة كونها أكثر تفصيلا وتعيينا لواقع عمل معين في زمن معين، وهذا ما يفسر حتى نهاية عام ٢٠٠٦ وجود عدد ١٨٣اتفاقية ملزمة للدول المصدقة و١٩٨ توصية غير ملزمة بل توجيهية للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، وما زال المزيد من الاتفاقيات والتوصيات على بنود جدول أعمال منظمة العمل الدولية في قادم الأعوام، بينما المعايير عددها فقط ٢٠ معيارا تقريبا من أهمها: حرية العمل ومكافحة العمل القسري، المساواة ومكافحة التمييز، السلامة والصحة المهنية في العمل، الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، سياسة التشغيل وتوفير العمل اللائق، حماية حقوق العمال المهاجرين، حق العمل للمعوقين، الحوار الاجتماعي والثلاثية، الحد الأدنى للسن في العمل ومكافحة عمالة الأطفال، الإرشاد المهني والتدريب، سياسة الأجور، حماية الأمومة، ساعات العمل، التفتيش العمالي. وتحت كل من هذه المعايير يأتي عدد من الاتفاقيات التي تلبي تطبيق هذا المعيار في واقع سوق العمل. وقد صنف إعلان المباديء للحقوق الأساسية في العمل الصادر عن منظمة العمل الدولية عام ١٩٩٨م ثمان اتفاقيات تمثل أربعة معايير بمعدل اتفاقيتين لكل معيار، وهي (الحريات النقابية والمفاوضة الجماعية - الاتفاقيتين ٨٧ و٩٨)، (منع العمل القسري - الاتفاقيتين ٢٩ و١٠٥)، (منع عمالة الأطفال- الاتفاقيتين ١٣٨

سنتناول من خلال هذا الفصل القواعد القانونية الدولية التي تعد معاييراً موضوعية لحماية حقوق العمال الأجانب على الصعيد الدولي وسيلاحظ القارئ بأننا لم نتعرض لما إنتهت إليه منظمة العمل العربية من إتفاقيات أو توصيات أو إتفاقات ثنائية لأن الرأي السائد يرى أن منظمة العمل العربية لم ترتق بتوصياتها في بعض الأحوال إلى الحد الأدنى المقرر دولياً بخصوص حماية العمالة المهاجرة، كذلك هنالك السن الأدنى لإستخدام العمال حيث تختلف التشريعات الوطنية العربية في تحديده ويعتبر في بعض الأحوال خرقاً لحقوق الطفل، كل هذه الأسباب وغيرها ألزمنا بعدم الخوض في قرارات وتوصيات منظمة العمل العربية وجعلنا نكتفي بالعهود والمواثيق الدولية كأسس نموذجية يجب إعتمادها للبحث في حقوق العمال الأجانب.

هذا وقد عمدنا إلى تقسيم هذا الفصل على النحو الآتي:

و١٨٢)،= = (المساواة وعدم التمييز- الاتفاقيتين ١٠٠ واتفاقية١١١) بوصفها تمثل الاتفاقيات الأساسية للعملFUNDAMENTAL CONVENTIONS والتي يعتبر التصديق عليها حدا أدنى لالتزام الدول الأعضاء بالمعايير الدولية للعمل وبمباديء وأهداف منظمة العمل الدولية، وعلى الدول المصدقة عليها تقديم تقارير دورية عن تطبيقها كل عامين، وجاءت فكرة هذا الإعلان لكي تجعل من التركيز على هذه الاتفاقيات قبل سواها على أجندة مؤتمر العمل الدولي كل عام، بحيث تصبح الدول غير المصدقة على هذه الاتفاقيات الثمان في بؤرة النظر الدولي وهي فكرة أثبتت جدواها حيث منذ صدور هذا الاعلان وبدء صدور كتاب المراجعة السنوي لتطبيق هذا الاعلان تسارعت عملية التصديق على الاتفاقيات الأساسية للعمل. وفي مرتبة أدنى من هذه الاتفاقيات الأساسية للعمل تأتي الاتفاقيات الأولوية للعمل PRIORITY CONVENTIONS (التشاور الثلاثي - الاتفاقية ١٤٤)، (تفتيش العمل - الاتفاقية ٨١)، (سياسة التشغيل - الاتفاقية ١٢٢) وعلى الدول المصدقة رفع تقارير دورية عن تطبيق هذه الاتفاقيات كل خمس سنوات. وبالطبع هناك مناقشات عديدة حول ما إذا كانت الاتفاقيات الأساسية أو الأولوية على أقل تقدير كان يجب أن تتضمن اتفاقيات الصحة والسلامة المهنية كونها ذات علاقة بحياة الإنسان، واتفاقيات التأمينات والضمان الاجتماعي كونها تتعلق بحماية مستقبل العامل بعد انتهاء عقد عمله، أو اتفاقيات حماية الأمومة كونها تتعلق بحماية الأم والجنين. ويلاحظ أنه فيما عدا حماية الأمومة التي هي ذات علاقة بالمفهوم البيولوجي للمرأة، فإن المرأة العاملة ليس لها معايير خاصة بها تحديدا إذا تأتي الاتفاقيات التي تخص المرأة العاملة في إطار معايير عامة فمثلا اتفاقيات عدم التمييز تأتي تحت معيار المساواة في العمل والمهنة بين جميع العاملين بغض النظر عن الجنس واللون والأصل والعرق والمعتقد، ومثلا اتفاقية عمل المرأة ليلا تأتي تحت معيار ساعات العمل، وهكذا لا تعامل معايير العمل الدولية المرأة العاملة كجنس خاص له حقوق ليس للجنس الآخر بل تعاملها كجندر له وظيفة اجتماعية تحددها الظروف الاجتماعية وبالتالي له حقوق وواجبات تترتب على هذا التصنيف، وهذا هو الفرق بين الجنس والجندر.
وللإستفادة يمكن مراجعة بحث الأستاذ الدكتور محمد سعدو الجرف، أستاذ ورئيس قسم الإقتصاد الإسلامي، جامعة ام القرى، بحثه: العولمة ومعايير العمل الدولية المقدم إلى المؤتمر السنوي السادس لكلية الحقوق بجامعة المنصورة حول التأثيرات القانونية، السياسية، الإقتصادية للعولمة على مصر والعالم العربي القام في القهرة من ٢٦ -٢٧ مارس ٢٠٠٢.

سنقسمه إلى مبحثين، المبحث الأول سنعالج من خلاله العهود والمعاهدات والإتفاقات والإتفاقيات الدولية الضابطة لإستخدام وإستقدام العمالة الأجنبية إلى الأردن، ولهذه الغاية سنفرد لهذا المبحث مطلبين على النحو الآتي: سنتناول من خلال المطلب الأول المعايير الدولية العامة المنظمة لعمل الأجانب في الأردن و في المطلب الثاني سنوضح المعايير الدولية الخاصة المنظمة لعمل الأجانب في الأردن.

وقد لجأنا إلى هذا التقسيم لأننا سنخصص المطلب الأول (المعايير العامة) لبيان مرتبة المعاهدة الدولية بالنسبة لبقية التشريعات الوطنية الداخلية في الأردن بفرع أول، بينما سنخصص الفرع الثاني لمناقشة موقف المجلس العالي لتفسير الدستور وقرارات محكمة التمييز الأردنية الموقرة من هذه المسألة، وبهذا نكون قد تطرقنا إلى نقطة قانونية هامة جداً قد تعترض أي قاض من قضاة الحكم في التطبيق العملي سواء أكان موضوع النزاع المعروض عليه عمالياً أو حقوقياً بشكل عام.

أما المطلب الثاني (المعايير الخاصة) فسينقسم على نفسه إلى فرعين، فرع أول يخصص للإتفاقيات العمالية الدولية والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وتصنيفها وبيان اهم ما ورد فيها مما يتعلق بموضوع هذا البحث، أما الفرع الثاني فسنبين من خلاله الإتفاقات الثنائية التي أبرمتها الحكومة الأردنية مع غيرها من الدول بصفة ثنائية دون خوض بتفصيلاتها وسنركز على الإتفاقية الثنائية الأردنية المصرية لما تتمتع به العمالة المصرية من حظوة في السيطرة على كثير من قطاعات العمل في السوق الأردنية.

وبما تقدم نكون قد وضحنا ما سيعالجه المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا البحث، بينما سيكون المبحث الثاني معالجاً للتطبيقات الوطنية المحلية ومدى إنسجامها مع تلك المعايير الدولية التي سبق وأن وضحناها في المبحث الأول.

ولهذه الغاية سنقوم بتقسيم المبحث الثاني إلى مطلبين، سنخصص المطلب الأول فيه إلى: بيان وتوضيح العمالة الأجنبية الحديثة في الأردن، ونقصد بتعبير حديثة تلك العمالة الأجنبية التي لم تكن معروفة في الأردن من السابق ولهذه الغاية سنقسم المطلب الأول إلى فرعين، الفرع الأول سيتناول المناطق الإقتصادية الخاصة (العقبة مثلاً) والفرع الثاني سنوضح من خلاله العمل في المناطق الإقتصادية المؤهلة.

أما المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الثاني في هذا البحث فإنه سيقترب من المشكلات العملية التي تواجه العمالة غير الحديثة في الأردن

ونقصد بذلك خدم المنازل الذين سنخصص لهم الفرع الأول من هذا المطلب وسيكون الفرع الثاني خاتماً للنقاش القانوني ببيان مدى أثر قانون تشجيع الإستثمار والإستثمار المؤقت على العمالة الأجنبية في الأردن.

هذا وإن تناول موضوع عمل الأجنبي في النطاق الوطني ليعد من الأمور التي تستوجب الأخذ بعين الإعتبار أن هنالك عنصر دولي يشوب العلاقة القانونية القائمة بين أطراف المعادلة يمكن ان نحللها بالصورة التالية:

فالعامل الذي يحمل الجنسية الأندونيسية مثلاً، إن تعرض هو لإعتداء مس أحد حقوقه العمالية، ولن نقول أحد حقوقه الأساسية، وقام بمراجعة سفارة بلده المعتمدة في الأردن، وعندما شرع في المطالبة بحقوقه أمام القضاء الوطني الأردني تقدم وكيله القانوني بدفع أمام قاضي الموضوع مفاده أن النص القانوني الوارد في النظام الفلاني يخالف من حيث الشكل والموضوع ما إلتزمت به حكومة الأردن دولياً بموجب توقيعها ومصادقتها على الإتفاقية الدولية المتعلقة بـ بتنظيم حقوق خدم المنازل من الجنسية الأندونيسية (مثال). وأرسلت سفارة بلده إحتجاجاً لوزارة الخارجية الأردنية بذات الموضوع.

نجد ان التفصيل المتقدم الذي يمكن ان تعترضه أجهزة الدولة تحتم على الباحث أن يوجه العملية البحثية في ما يصب بمصلحة التطبيق العملي القضائي، لأن المتوقع لأي دارس في المعهد القضائي الأردني وبعد فراغه من متطلبات التخرج المطلوبة أن يحصل على فرصة التعيين في الجهاز القضائي سواء كان قاضياً للحكم أو عضواً في جهاز النيابة العامة أو مساعداً في دائرة المحامي العام المدني.

لذا نعتقد أن التقسيم المنهجي الذي إتبعناه في هذا الفصل سيتصدى بالإجابة للتساؤلات القانونية التي قد تطرح مستقبلاً من هذا القبيل.

المبحث الأول

الإتفاقيات الدولية الضابطة لعمل الأجانب

توطئة:

سبق وأن بينا مفردات هذا المبحث وكيف سنقوم بتقسيمه وفق منهجية علمية متسلسلة، والغاية الحقيقية من البحث في موضوع المعاهدات والإتفاقيات الدولية هو الأهمية القصوى التي توليها المحافل الدولية عند تناولها لمسألة حقوق الإنسان ومدى إلتزام وعدم تعارض التشريعات الوطنية والداخلية لدى أي دولة بالإلتزامات الملقاة على عاتقها بمواجهة باقي أفراد المجموعة الدولية.

وإن كانت هذه المسألة في كثير من الإحيان مدخلاً يتسم بالمشروعية للتدخل بشؤون الدول الداخلية إلا ان عالمية حقوق الإنسان قد طغت على أمر السيادة في مفهوم العلم القانوني الحديث، ولم يعد مقبولاً رفض تفحص الإلتزام التشريعي الداخلي والتطبيق العملي الوطني من خلال التمسك بشعار السيادة الوطنية التي لا يجوز المساس بها.

ولهذا كله سنحاول من خلال هذا المبحث الموزع على مطلبين وكل مطلب في فرعين بيان مدى إلزامية المعاهدات الدولية للأردن ولقضائه الوطني عند عرض نزاع عليه يشوبه عنصر أجنبي قد يدفع بوجود تضارب بين حكم القانون الداخلي كقانون العمل مثلاً مع أحكام احد الإتفاقيات الدولية التي تعد ملزمة للأردن، ولن نغفل عن بيان موقف عدالة محكمة التمييز الموقرة حول هذه المسألة بتحليل يقترب إلى موضوع البحث من خلال القياس الذي يمكن تفعيله بسبب إتحاد العلة وسنوضح كذلك الأمر مجملاً للإتفاقيات الثنائية الملزمة للأردن مع تركزينا على تلك الإتفاقية الموقعة مع جمهورية مصر العربية والتي تنظم إنسياب وإستقدام وإستخدام العمالة المصرية في الأردن. بينما سنتناول في المطلب الثاني التطبيقات المحلية والوطنية ومدى إنسجامها مع تلك الإلتزامات الدولية.

كما سنعمد إلى توضيح الغاية من كل مطلب في بدايته و الهدف من كل فرع منه في مقدمته كي نحقق هدف البقاء على إتصال تام بفروع البحث الذي تشعبت مطالبه وفروعه لضخامة مفردات البحث وإتساعها.

المطلب الأول

المعايير الدولية العامة المنظمة لعمل الأجانب في الأردن

تم إعتماد عنوان هذا المطلب بعد أن فرغنا من تحليل مجموعة القواعد الدولية التي تنظم عمل الأجانب في الأردن حيث توصلنا إلى تصنيف هذه القواعد أو المعايير إلى قواعد عامة من حيث إلزامية المعاهدات والإتفافيات الدولية للدول المرتبطة بها ومدى سموها على احكام التشريعات الداخلية التي تتعارض معها، وقد إستوجب ذلك أن نقسم هذا المطلب إلى فرع أول نتناول فيه مرتبة المعاهدة الدولية من حيث مدى إلزاميتها عند الشروع في إجراء التطبيق القضائي بينما خصصنا الفرع الثاني في هذا المطلب إلى موقف القضاء الأردني وقرارات المجلس العالي المتعلقة بذلك.

الفرع الأول: المعاهدة الدولية (العمالية) ومرتبتها في التطبيقات القضائية:

سنتناول في هذا الفرع الآراء الفقهية، العامة، التي عالجت هذه النقطة بحيث يمكن من خلال هذه الجزئية التعرف على الإتجاهات العامة التي كيفت مدى قوة وإلزامية المعاهدة الدولية للدول المرتبطة بها على النحو الآتي:

١/يقتضي الأمر توضيح المقصود بمصطلح (معاهدة) وما يرتبط به من تعابير، فإنه بالرجوع إلى أحكام إتفاقية فينا لقانون المعاهدات[١] وتحديداً المادة الثانية من هذه الإتفاقية والمتعلقة بالتعاريف والمصطلحات نجد أن المقصود بالمعاهدة والتصديق عليها وفق ما هو وارد في هذه الإتفاقية هو:

يقصد بـ "المعاهدة" الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة و يقصد بـ "التصديق" و"القبول" و "الموافقة" و "الانضمام" الإجراء الدولي المسمى كذلك، والذي تقر الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها الالتزام بالمعاهدة [٢].

٢/ يفهم مما تقدم أن المعاهدة هي إتفاق، وكل إتفاق يتضمن ترتيب معين لحقوق أطرافه وإلتزامات ملقاة على عاتق كل منهم.

٣/ ويترتب على ذلك وجود أثر للمعاهدة وهذا الأثر يستخلص من نص المادة ٢٦ من معاهدة فينا المشار إليها سابقاً والتي تتضمن (كل معاهدة نافذة

---

(١) اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٦٦ المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ورقم ٢٢٨٧ المؤرخ في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من ٢٦ آذار/مارس إلى ٢٤ آيار/مايو ١٩٦٨ وخلال الفترة من ٩ نيسان/ابريل إلى ٢٢ آيار/مايو ١٩٦٩، واعتمدت الاتفافية في ختام أعماله في ٢٢ أيار/مايو ١٩٦٩ وعرضت للتوقيع في ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩، ولم يجد الباحث ما يشير إلى إنضمام الأردن لهذه الإتفاقية مع العلم أن هنالك إتجاه فقهي= =يرى أن مجرد وجود الدولة بصفة عضو في هيئة الأمم المتحدة فهو كاف وكعرف دولي على الإعتراف ببنود هذه الإتفاقية، ولمزيد من التوسع والإطلاع على المعلومات المتعلقة بإتفاقية فينا للمعاهدات يمكن مراجعة كتاب الدكتور محمد يوسف علوان، القانون الدولي، وثائق ومعاهدات، عمان، طبعة ١٩٧٨ ص ١٤ وما بعدها، كذلك يمكن الإطلاع على كتاب د. رشاد عارف يوسف السيد، مبادئ في القانون الدولي العام، الطبعة الثانية سنة ١٩٩١، ص ٦٩ وما بعدها.

(٢) علماً أنه يجب ملاحظة تعريف إتفاقية العمل الدولية: وهي معاهدة جماعية تهدف بما تتضمنه من قواعد عالمية إلى خلق إلتزامات قانونية في ميدان العمل على عاتق الدول التي تصدق عليها.

د. رمضان أبو السعود، المرجع السابق ذاته، ص ٦١.

ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية). وهذا الأثر هو الأثر البيني أي الأثر المترتب على المعاهدة بين أطرافها، كما جاءت المادة ٢٧ من ذات المعاهدة ببيان لعدم جواز التذرع بالقانون الداخلي للتملص من الإلتزامات الدولية الناشئة عن أحد الإتفاقات الدولية حيث جاء فيها (لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ المعاهدة).

٤/ إلا أن هناك رأياً يرى أن نسبية آثار المعاهدات يمكن أن يمتد ليشمل فيها أثر المعاهدة غير الأطراف المنضمين إليها مما يكسبهم حقوقاً أو يلقي على عاتقهم بعض الإلتزامات[١].

٥/ كما يرى إتجاه في القانون الدولي العام أن المعاهدات الدولية التي تنظم أوضاعاً دائمة لمصلحة المجتمع الأممي يجب أن تكون ملزمة للجميع[٢] ويقول صاحب الرأي ذاته أن (ان الاتفاقات فى دائره القانون الدولى بمثابه التشريع الداخلى)، وهو أمر يسمح لنا بوضع التساؤل الآتي: هل تعتبر الإتفاقات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالشؤون العمالية من الإتفاقات التي تنظم مصلحة المجتمع الأممي أم لا ؟؟؟؟ نعتقد أن الإجابة هي نعم.

٦/ كما لخص رأي فقهي مشكلة مرتبة المعاهدات الدولية وتطبيقها في العالم العربي على النحو الآتي[٣] حيث قال: (فالمركز القانوني، في الأغلب، للإتفاقيات في سلم القوانين الداخلية للدول العربية هو في مرتبة القوانين التشريعية، ويترتب على مبدأ المساواة بين الإتفاق والقانون التشريعي أنه في حال تعارضهما يغلب الخاص على العام والنص اللاحق على النص السابق، وصعوبات التطبيق الفعلي للإتفاقيات تتمثل في أن أغلب الأنظمة الدستورية العربية تتبنى في مجال نفاذ الإتفاقيات بما يسمى بالنفاذ المباشر أو القبول المباشر، أي ان الإتفاقية تدخل مباشرة في القانون الداخلي بعد إستيفاء إجراءات الإلتزام والنشر. وهذا النظام يوفر للإتفاقيات بصورة عامة، وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان بصورة خاصة، ضمانات التنفيذ الكامل والسريع داخل الدولة. إلا أن بعض الدول التي تأخذ بالنظام الأنكلوساكسوني تشترط في دساتيرها إصدار قانون تشريعي داخلي أو غيره من التدابير لوضع الإتفاقية موضع التنفيذ داخل الدولة، وهذا لا يسهل التطبيق الفعلي للمعاهدة، كما يتطلب نظاماً

(١) د. رشاد عارف يوسف الشيد، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة الثانية لسنة ١٩٩١، عمان، ص ٩٧.

(٢) د. حامد سلطان، القانون الدولي، الطبعة السادسة، لسنة ١٩٧٦.

(٣) د. الصادق شعبان، الإتفاقيات الدولية وغيرها من النصوص المتعلقة بحالات هامة من حقوق الإنسان، دون سنة أو رقم طبعة، ص ١٢٤ و ١٢٥.

متقدماً للرقابة القضائية يضمن للمواطن سرعة إصدار التشريع ومطابقته لأحكام المعاهدة.) [١].

هكذا يمكن مقارنة ما تقدم من آراء، والتي لخصناها دون توسع، مع ما سنوضحه بخصوص الحال القائم في الأردن والذي وضحناه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

---

(١) يمكن الإطلاع على إجتهاد محكمة التمييز الأردنية بهذا الخصوص حيث جاء في القرار رقم ٢٦٦/١٩٨٠ فصل تاريخ ١٩٨٠/١/١ منشور على الصفحة (٦٠٨) من العدد (٥) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٨١) حيث جاء في هذا القرار توضيح للتعارض الذي يمكن أن يقع بين القانون العام والخاص على النحو الآتي: التعارض بين القانون العام والخاص يقع في حالتين :- الاولى: اذا وقع التعارض بين حكم قانون قديم عام وحكم قانون جديد خاص يظل القانون القديم العام قائما وساريا الا فيما جاء به القانون الخاص الجديد بتخصيصه فيعتبر مفسوخا. الثانيه: اذا وقع تعارض بين قانون قديم خاص وبين قانون جديد عام فيظل القانون القديم الخاص ساريا باعتباره استثناء واردا على القاعده التي وضعها القانون الجديد العام. كما ورد في القرار رقم ١٩٩٩/٩١٠ فصل ٢٠٠١/٠٥/٠٩ المنشور في العدد رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ على الصفحة رقم ٢٤٦ (فإذا تعارض القانون العام مع القانون الخاص يطبق الخاص وان كان القانون الخاص قد صدر قبل القانون العام وان صدر بعده فهو معدل له)، كما جاء القرار رقم ١٩٩٦/٥٦٠ فصل ١٩٩٦/٠٤/٠٧ المنشور على الصفحة ١٩٣٧ عدد ١ لسنة ١٩٩٧ من مجلة النقابة ما يوضح إتجاه محكمة التمييز المتواتر في هذا الشأن حيث جاء في هذا القرار (اذا تعارض القانون العام مع القانون الخاص وكان العام قد صدر قبل القانون الخاص فيعتبر الخاص استثناء من العام، واذا صدر القانون العام بعد القانون الخاص فهو معدل للخاص).

الفرع الثاني: موقف كل من المجلس العالي لتفسير الدستور ومحكمة التمييز الأردنية من مرتبة المعاهدة بالنسبة للتشريعات الوطنية

سبق وأن فرغنا في الفرع الأول من هذا المطلب إلى توضيح مجمل وعام لموقف الفقه القانوني من مرتبة المعاهدات الدولية والإتفاقات الدولية وبينا الإتجاهات والآراء المختلفة التي تناولت مدى إلزامية المعاهدة الدولية للدولة الموقعة والطرف فيها وكيف أن عليها إلتزاما بالإنصياع لأحكامها من عدمه.

وبتدقيق نصوص وأحكام الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ نجد ان نص المادة ٣٣ منه هي من تصدت لموضوع الإتفاقيات الدولية والمعاهدات حيث ورد نص المادة المذكورة على النحو الآتي:

(١. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

٢. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات او مساس في حقوق الاردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة ولا يجوز في أي حال ان تكون الشروط السرية في معاهدة او اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.)

مما يعني أن صاحب الإختصاص الأصيل، وبناء على قاعدة أن المطلق يجري على إطلاقه، هو جلالة الملك في أمر إبرام المعاهدات والإتفاقات، وقد ألزمت الفقرة الثانية من المادة ذاتها بعرض بعض المعاهدات والإتفاقات على مجلس الأمة لكي تصبح نافذة، والنص ناطق بما فيه لبيان أي من هذه المعاهدات هو المقصود، وما يهمنا من إستخلاص منطقي في هذا أن ما يخرج عن حدود الفقرة الثانية من المادة ٣٣ يعد نافذاً دون الحصول على موافقة مجلس الأمة عليه.

وقد تطرقت كثير من الإجتهادات للبحث في مفهوم الإتفاقات والمعاهدات التي تدخل في نطاق الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور الأردني وجاءت بكثير من الإستنتاجات المتعلقة بتصنيف مواضيع المعاهدات وسنستعرض إبتداءً هذه الإجتهادات والقرارات التي عالجت هذا الموضوع قبل البحث في مدى إلزامية المعاهدة الدولية للقضاء الوطني.

لقد صدر عن المجلس العالي لتفسير الدستور قرارين متعلقين بتصنيف مواضيع المعاهدات؟، حيث سنبدأ بالقرار الثاني، وهو الأحدث، و يحمل الرقم ١ لسنة ١٩٦٢ وجاء فيه:

«بناء على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٢/٣/١٩٦٢ اجتمع المجلس العالي في مكتب دولة رئيس مجلس الاعيان لاجل تفسير المادة (٣٣) من الدستور وبيان ما اذا كان الاتفاق المالي الذي تبرمه الحكومة مع احد البنوك الخاصة الاجنبية يدخل في مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في هذه المادة بحيث لا يكون ذلك الاتفاق نافذ المفعول الا وافق عليه مجلس الامة على اساس انه يترتب عليه تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات.

وبعد الاطلاع على كتاب دولة رئيس الوزراء المؤرخ في ١٣/٣/١٩٦٢ رقم ٦/٢٥/٤/٢٨٧٨ وتدقيق النصوص القانونية تبين لنا ان المادة (٣٣) المطلوب تفسيرها تنص على ما يلي :

١. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح يبرم المعاهدات والاتفاقات.

٢. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئا من النفقات او مساس في حقوق الاردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة ... الخ.

وحيث ان لفظة (معاهدات) بمعناها العام تنصرف الى الاتفاقات التي تعقدها دولتان او اكثر سواء اكانت تتصل بالمصالح السياسية او الاقتصادية او غيرها، وبمعناها الخاص تنصرف الى الاتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف وما شابهها. اما ما تبرمه الدول في غير الشؤون السياسية فقد اصطلح الفقه الدولي على تسميته بالاتفاقية او الاتفاق. فان استعمال لفظة (الاتفاقات) بعد لفظة المعاهدات في المادة (٣٣) المشار اليها انما يدل على ان واضع الدستور قد تقيد عند استعمال هذين اللفظين بالتخصص المتقدم ذكره. ولهذا فان الاتفاقات المعنية في هذه المادة هي الاتفاقات التي يكون طرفاها دولتان او اكثر تتعلق بغير الشؤون السياسية. اما الاتفاقات المالية التي تبرمها الدولة مع أي شخص طبيعي او معنوي كالبنوك والشركات مثلا فهي غير مشمولة بحكم هذه المادة ولا يحتاج نفاذها الى موافقة مجلس الامة ولو كانت هذه الاتفاقات تحمل الخزانة شيئا من النفقات. ومما يؤيد هذا الراي كون بعض الدساتير الاجنبية التي تشتمل على نص مماثل لنص المادة ٣٣ المطلوب تفسيرها قد اوردت نصا اخر يتعلق بالقروض العامة يوجب الحصول على موافقة البرلمان على هذه القروض لما لها من اهمية عامة. ومثل هذا النص الخاص ما كان ليوضع لو ان القروض العامة التي تحصل عليها الحكومة من غير الدول داخلة في مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في المادة المقابلة للمادة ٣٣ المشار اليها. اما ان المصلحة العامة تتطلب

ان تكون القروض خاضعة لموافقة مجلس الامة فان ذلك يحتاج الى تعديل للدستور ووضع نص خاص بذلك لا استنباط هذا الحكم من نصوص لا تحتمله اذ ان مهمة المجلس العالي تنحصر في تفسير النصوص الحالية النافذة لا اضافة احكام جديدة هي من اختصاص المشرع.

هذا ما نقرره بالاكثرية في تفسير النص المطلوب تفسيره.».

بينما كان قد صدر عن المجلس ذاته الموقر قراراً سابقاً ويحمل الرقم ٢ لسنة ١٩٥٥ وبتاريخ ١٩٥٥/٠٣/٢٨ وبالنص الآتي:

(بناء على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠/٢/١٩٥٤ اجتمع المجلس العالي المنصوص عليه في المادة ٥٧ من الدستور لاجل تفسير الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور وبيان انواع المعاهدات التي يشترط لنفاذها الحصول على موافقة مجلس الامة عليها بمقتضى احكام هذه الفقرة.

وبعد الاطلاع على قرار مجلس الوزراء المشار اليه وتدقيق نصوص الدستور تبين لنا ان الفقرة الثانية المطلوب تفسيرها تنص على ان (معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدات الاخرى التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نقص في حقوق سيادتها او تحميل خزانتها شيئا من النفقات او مساس بحقوق الاردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة..).

والواضح من هذا النص ان واضع الدستور قسم المعاهدات من اجل غايات هذه الفقرة الى قسمين:

الاول: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة.

الثاني: المعاهدات الاخرى التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نقص في حقوق سيادتها او تحميل خزانتها شيئا من النفقات او مساس بحقوق الاردنيين العامة او الخاصة.

فالمعاهدات التي هي من القسم الاول لا تكون نافذة المفعول في كل حال الا اذا وافق عليها مجلس الامة وذلك بغض النظر عن ماهيتها والالتزامات التي ترتبت بموجبها اذ ان مثل هذه المعاهدات تعد بالنسبة لطبيعتها وموضوع التعاقد فيها ذات مساس بحقوق الدولة الاساسية وبسلطانها وسيادتها على اقليمها البري والبحري والجوي.

اما المعاهدات الاخرى فان نفاذها لا يحتاج لموافقة مجلس الامة الا اذا كان يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نقص في حقوق سيادتها.. الخ

فان لم يترتب عليها مثل هذه الاثار فانها تعتبر نافذة بمجرد ابرامها من السلطة التنفيذية دونما حاجة لموافقة مجلس الامة وذلك نظرا لعدم خطورة الالتزامات التي تنطوي عليها.

ومما يؤيد هذا الاستنباط ايضا ان واضع الدستور لو اراد ان يجعل عبارة (التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نقص في حقوق سيادتها ... الخ) وصفا لكافة المعاهدات بما في ذلك (معاهدة الصلح والتحالف والتجارة والملاحة) لما اورد ذكر هذه المعاهدات صراحة ولاكتفى بالتعميم دون التخصيص كقوله (جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل اراضي الدولة ... الخ) اذ ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة تدخل حينئذ في مفهوم هذا التعميم دون حاجة للنص عليها صراحة، هذا ما نقرره في تفسير الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور.) إنتهى القرار.

علماً بان القرار رقم ٢ لسنة ١٩٥٥ قد صدر وكما أشرنا بتاريخ ١٩٥٥/٠٣/٢٨ أي عندما كان النص الدستوري المطلوب تفسيرة على النحو الآتي:

١/الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات.

٢/ معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدات الاخرى التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نقص في حقوق سيادتها او تحميل خزانتها شيئا من النفقات او مساس بحقوق الاردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة ولا يجوز في أي حال ان تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية.

ومع أنه يجدر بنا الإهتمام بالنص الموجود حالياً في الوثيقة الدستورية إلا اننا نريد إستعراض كلا القرارين من خلال ملاحظاتنا إبتداءً قبل البحث في موقف القضاء الأردني من هذا التفسير، لبيان النقاط القانونية التي يمكن إستخلاصها من كليهما.

يمكن أن نخلص إلى نتائج كثيرة من خلال إستقراء القرارين المتقدمين أهمها:

١/أن القرار الصادر في سنة ١٩٦٢ قد حلل التعبير المستخدم في النص الدستوري بأن بيّن الفرق بين المعاهدة والإتفاقية، هذا ما خلص إليه المجلس العالي لتفسير الدستور، علماً أن هذا الإستنتاج يخالف ما إنتهت إليه إتفاقية فينا لقانون المعاهدات، ولكن تجدر الإشارة إلى أن الأردن وحاله كحال كثير من الدول يلتزم بأحكام هذه الإتفاقية الدولية بموجب العرف الدولي وليس بسبب

التوقيع أو المصادقة عليها[١].

٢/هنالك إتجاه سائد في الأردن، مستخلص من آراء بعض قضاة الحكم، أنه سنداً لنص المادة ٣٣ من الدستور الأردني فإن نفاذ المعاهدات وسريانها بالنسبة للأردنيين يتوقف على إبرامها من الملك ونشرها في الجريدة الرسمية، كل ذلك مع مرعاة التمييز الوارد بين أنواع المعاهدات المبين في هذه المادة.

٣/يفهم من القرار الصادر في سنة ١٩٦٢، عن المجلس العالي، أن ما توقعه الحكومة الأردنية بخصوص تنظيم عمل الإجانب يدخل ضمن إطار (الإتفاقية) لأن هذا القرار قد قسم ما هو مشمول بموجب المادة ٣٣ من الدستور على النحو الآتي:

المعاهدة (بمفهومها العام): إتفاق بين دولتين أو أكثر في الشؤون السياسية أو الإقتصادية.

المعاهدة (بمفهومها الخاص): إتفاق بين دولتين أو أكثر في الأمور الهامة كالصلح.

الإتفاقيات: إتفاق بين دولتين أو أكثر في الشؤون غير السياسية.

الإتفاقات: إتفاق بين دولتين أو أكثر حتى لو كان في الشؤون غير السياسية.

وعليه يجب قبل الخوض في البحث في مدى حاجة إصدار قانون للتصديق على إتفاقية موقعة من قبل الحكومة الأردنية وقبل تقرير فيما إذا كانت هذه الإتفاقية مشمولة بحكم المادة ٣٣ من الدستور الأردني من عدمه أن يتم البحث في إنطباق أحد التعاريف المحددة من قبل القرار الصادر عن المجلس العالي للدستور على هذه الإتفاقية لكي يصار إلى بيان: هل مجرد التوقيع والتصديق ونشر الإتفاقية بالجريدة الرسمية يحسم مسألة مرورها بالقنوات الدستورية كاملة، أم لا بد من الموافقة عليها من قبل مجلس الأمة ؟؟؟

ونعود في هذا المقام إلى الفقه القانوني الذي عالج المشكلة التي قد تواجه قضاة الحكم فيما إذا أثير أمامهم مسألة تعارض أحد نصوص واحكام القانون الوطني الداخلي مع أحكام الإتفاق الدولي المبرم والموقع من قبل أجهزة الدولة المختصة ؟؟ على النحو الآتي: (يوجد أمام القاضي الداخلي حلان: الأول أن

---

(١) حيث لم نجد ما يشير أو يدلل على وجود مصادقة فعلية للأردن على هذه الإتفاقية ولكن ولإعتبارها من الإتفاقيات الدولية الملزمة للدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة فإننا نعتقد، وكما بينا في الهوامش السابقة، أن الأردن ملزم بأحكام هذه الإتفاقية لكونه عضو في هذه الهيئة.

يعتبر الإتفاق الدولي والقانون الداخلي في درجة واحدة، وهنا يطبق القاعدة التي تقضي بأن القاعدة القانونية الأحدث في التاريخ تكون أولى بالإعمال والتطبيق في حالة تعارضها مع قاعدة قانونية أخرى سابقة عليها، ويؤدي ذلك إلى انه إذا كان الإتفاق يتعارض مع أحكام قانون سابق على نشر الإتفاق الدولي، طبق القاضي الداخلي الإتفاق الدولي وفي الفرض العكسي يطبق القانون اللاحق على نشر الإتفاق الدولي والذي يتعارض مع هذا الإتفاق، وهذا الحل وإن كان يمكن الدفاع عنه أمام القاضي الداخلي، إلا أنه يعرض الدولة للمسؤولية الدولية، لأن الدولة ملزمة بأن تعطي الأولوية في التطبيق دائماً للإتفاق الدولي، وأن تعدل قوانينها بما يجعلها تتفق واحكام الإتفاقات الدولية الملزمة لها.

والحل الثاني وهو الذي تتجه إليه الدساتير الحديثة، هو أن يعطي القاضي الداخلي دائماً أولولية التطبيق للإتفاق الدولي على القوانين الداخلية، ولا عبرة في هذا الصدد بكون القانون سابقاً أو لاحقاً على نشر الإتفاقية الدولية.)

وكذلك فإن الرأي ذاته يضيف بـــ (ان القاعدة بالنسبة لأثر الإتفاق الدولي بالنسبة للأفراد، ان هؤلاء الأفراد لا يمكن أن يكتسبوا حقوقاً ولا يلتزمون بإلتزامات بطريقة مباشرة على أثر إبرام إتفاق دولي، وإذا كان الإتفاق الدولي يقصد إلى حماية الأفراد، فإنهم لا يمكنهم التمسك بهذه الحقوق في مواجهة الدول الأطراف في الإتفاق الدولي، إلا بعد ان يصبح الإتفاق الدولي جزءاً من القانون الداخلي لهذه الدول وذلك عن طريق الإصدار والنشر معاً، أو عن طريق نشره فقط في الجريدة الرسمية).[١].

ولا يفوتنا في هذا المقام الإشارة إلى نص المادة ٢٤ من القانون المدني الأردني رقم ٤١ لسنة ١٩٧٦ والتي تنص على أن (لا تسري أحكام المواد السابقة إذا وجد نص في قانون خاص أو في معاهدة دولية نافذة في المملكة الأردنية الهاشمية يتعارض معها) والتي يحاول كثير من الشراح أو تحاول كثير من أحكام القضاء الإلتجاء إلى فحواها للتدليل على أن المشرع الأردني قد نظم مرتبة الإتفاقيات الدولية ضمن أحكام تشريعاته المختلفة بحيث جعل الإتفاق الدولي أعلى مرتبة من التشريع الوطني، وهذا في حقيقته مخالف لحقيقة النص ومنطقية النسق العام للتشريع المدني الأردني وذلك لما يلي من أسباب:

١/لأن هذه المادة قد جاءت ضمن أحكام ومواد التطبيق المكاني للقانون أي في فصل تنازع القوانين أو ما يعرف بإسم القانون الدولي الخاص وهذه الأحكام تنظم مسألة القانون الواجب التطبيق عندما يشوب العلاقة القانونية عنصر

---

(١) رأي د. رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص ٨٨ و ٨٩.

أجنبي بحيث يتوجب ضرب مثال للإمعان بمعنى العبارات المتقدمة:

ونذكر مثالاً توضيحياً على تعدد العناصر الأجنبية في العلاقة القانونية الواحدة والتي من الممكن أن تخضع إلى أكثر من قانون واحد بنفس الوقت لأن لكل دولة أو طرف في تلك العلاقة مصلحة في أن يطبق قانونها دون غيره. المثال هو: تاجر (او شركة) أردني يتعاقد في البحرين مع مدير المبيعات الدولي المعتمد لشركة ناشونال اليابانية على شراء ١٠٠٠ جهاز تلفزيون ملون وفق المواصفات المنشورة في نشرة الشركة على أن تكون هذه الأجهزة من مصنعها في كوالامبور في ماليزيا على أن يكون الدفع بالدولار الأمريكي والناقل سفينة تابعة لشركة يونانية(١).

يتضح من خلال المثال المتقدم الفرق الشاسع بين العلاقات القانونية التي يشوبها عنصر أجنبي وعمل الأجانب في الأردن إذ أن الأخير هو علاقة وطنية صرفة تخضع لأحكام القانون الوطني، في أغلب الأحوال مع مراعاة المتعاقدين مع المنظمات الدولية في الأردن وما يشوب علاقات العمل مع هذه المنظمات من إشكاليات قانونية.

٢/لأن قواعد القانون الدولي الخاص قلما تثار فيه موضوع عمل الأجانب في الأردن، لأن ما هو دارج عليه تحديد القانون الواجب التطبيق و القضاء المختص بالفصل في النزاع وسوف نختم هذه الجزئية من البحث من خلال قرار صادر عن عدالة محكمة التمييز الأردنية ذي علاقة وثيقة بالمادة ٣٣ من الدستور الأردني وبمسألة الإختصاص القضائي الوطني وهو قرار جدير بالملاحظة لما يتضمنه من مبادئ قانونية مهمة.

٣/علماً بأن سريان قواعد قانون العمل يكون بأثر إقليمي(٢) فطبقاً لنص المادة ٢١ من القانون المدني الأردني والتي تنص:

الفقرة رقم ١. يسري على الالتزامات التعاقدية قانون الدولة التي يوجد فيها الموطن المشترك للمتعاقدين إذا اتحدا موطناً فان اختلفا سرى قانون الدولة التي تم فيها العقد. هذا ما لم يتفق المتعاقدان على غير ذلك.

ومن المستقر في فقه القانون الدولي الخاص أن القانون الوطني يسري على العقود التي يجري تنفيذها في إقليم الدولة إذا كانت قواعد هذا العقد متصلة بفكرة الأمن المدني، أو بعبارة أخرى إذا كانت تلك القواعد مستهدفة أن يسود

---

(١) د.ممدوح حافظ عرموش، القانون الدولي الخاص (الأردني والمقارن)، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٦، ص ١٥.

(٢) تم أخذ هذه الفكرة القانونية من كتاب د. رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص ٢٠٥، ولكننا سنسحب المسألة على موضوع البحث بتطبيق نصوص واحكام القانون المدني الأردني.

نظام معين ضروري للمجتمع أو يستهدف حماية وتأمين الأشخاص[١].

وأما بخصوص موقف القضاء الأردني، ممثلاً بإجتهاد عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة، من قوة إلزامية المعاهدات الدولية، فإننا سنعالج هذه النقطة من خلال تناول إجتهادات محكمة التمييز الأردنية الموقرة المختلفة هذا الخصوص:

وقد ورد في القرار الصادر عن الهيئة العامة لعدالة محكمة التمييز تحت الرقم ٢٠٠٧/٢٣٥٣ الصادر في ٢٠٠٧/٠٤/٠٨ (قرار غير منشور) ما يلي من مبادئ سنوردها تباعاً وبشكل مختصر بما يلتقي مع موضوع البحث على شكل نقاط:

١/(**نجد أن الفقه والقضاء أجمعا على أن الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول هي أسمى مرتبة من القوانين المحلية لهذه الدول وأن هذه الاتفاقيات أولى بالتطبيق ولو تعارضت نصوصها مع القانون الداخلي لديها، كما أن تطبيق الاتفاقيات الدولية والقوانين من اختصاص القضاء دون أن يترك لأطراف الخصومة اختيار الاتفاقية أو القانون الذي يرغبون فيه لأن ذلك من متعلقات النظام العام ويشترط في ذلك أن تكون الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قد مرت بمراحلها الدستورية في البلد الذي ينظر النزاع**.

٢/ **إنه يتعين الرجوع إلى أحكام المادة ((٣٣)) من الدستور الأردني** بعد تعديلها

---

(١) وقد وضح الدكتور رمضان أبو السعود، في مرجعه سالف الذكر وعلى الصفحات ذوات الأرقام ٢٠٦ إلى ٢٠٨ موقف محكمة النقض المصرية من عقود العمل التي يشوبها عنصر أجنبي، ونجد انه من الضروري الإشارة إلى هذا التوجه للفائدة: فقد أقرت محكمة النقض المصرية إخراج عقود العمل من مجال تطبيق قانون الإرادة وأخضعت هذه العقود لضابط إسناد مزدوج مستمد من مركز إدارة العمل الرئيسي، فلو كان مركز إدارة العمل في مصر، خضع العقد للقانون المصري وإذا كان مركز إدارة العمل في دولة أجنبية خضع العقد لقانون هذه الدولة، غير أن القانون المصري مع ذلك يحكم عقد العمل بالرغم من وجود مركز لإدارة الرئيسي في الخارج إذا كان عقد العمل قد تم إبرامه في مصر عن طريق أحد الفروع. ودون الخوض في التفصيلات التي إنتهى إليها الدكتور أبو السعود فإننا يمكن ان نلخص الإتجاهات القضائية التي تنازعت هذه الفكرة إلى ما يلي: الإتجاه الأول: يعتبر عقد العمل ذو شقين، شق متعلق بالأمن المدني، وهو الجانب التنظيمي للعقد والخاص بـ: إصابات العمل والأجر وساعات العمل، وفي هذا الشق يخضع لقانون الدولة (يعني مصر). أما الشق الثاني: فهو غير تنظيمي يخضع فيه لقانون الإرادة. الإتجاه الثاني: تطبيق قانون الدولة في كافة جوانب عقد العمل، الجانب التنظيمي وغير التنظيمي. الإتجاه الثالث: يهتم بآثار عقد العمل، ويربطها بفكرة الأمن المدني، فيخضعها لقانون الدولة، اما إنهاء عقد العمل فلا يخضعها للقانون الإقليمي. إن هذه المسألة لتعد بحق من المسائل المتخصصة في القانون الدولي الخاص وهي تخرج عن موضوع بحثنا إلا أن الإشارة إليها في الهامش ضرورية للإحاطة بمدى تشعب وتفرع مسائل وتفصيلات عمل الأجانب في الدولة.

بموجب تعديل الدستور الأردني لسنة ١٩٥٨ والدستور رقم ((١)) لسنة ٥٨ فنجد أنها تنص على ما يلي:-

«الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق مناقضة للشروط العلنية».

وحيث أن المجلس العالي لتفسير الدستور وبقراره رقم ((١)) لسنة ٦٢ قد فسر المقصود بالمعاهدات والاتفاقات الواردة في هذه المادة وتوصل إلى أن لفظة ((**معاهدات**)) **بمعناها العام تنصرف إلى الاتفاقات التي تعقدها دولتان أو اكثر سواءً أكانت تتصل بالمصالح السياسية أو الاقتصادية أو غيرها، وبمعناها الخاص تنصرف إلى الاتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي كمعاهدات التحالف وما شابهها.**

أما ما تبرمه الدول في غير الشؤون السياسية فقد اصطلح الفقه على تسميته بالاتفاقية أو الاتفاق وعليه فإن استعمال لفظة ((الاتفاقات)) بعد لفظة المعاهدات في المادة ((٣٣)) المشار إليها إنما يدل على أن واضع الدستور قد تقيد عند استعمال هذين اللفظين بالتخصيص المتقدم ذكره، ولهذا *فإن* الاتفاقيات المعنية في هذه المادة هي الاتفاقيات التي يكون طرفاها دولتان أو اكثر وتتعلق بغير الشؤون السياسية[١].

ويستفاد مما تقدم أن الاتفاقات والمعاهدات التي يستلزم الدستور لنفاذها موافقة مجلس الأمة هـــي:-

أ. الاتفاقات التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات ((كاتفاقيات القروض التي تتحمل الدولة شيئاً من هذه النفقات كالفوائد أو أعباء مالية أخرى)).

ب. الاتفاقات التي تبرمها المملكة مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

٣/وحيث أن المقصود من المساس في هذه الحقوق هو التأثير السلبي على حقوق

---

(١) نلاحظ هنا أن عدالة محكمة التمييز الموقرة تكرر نص القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور حرفياً.

الأردنيين العامة أو الخاصة سواءً تلك التي نص عليها الدستور في الفصل الثاني منه بالمواد من ((٥ - ٢٣)) أو الحقوق الأخرى التي لها صلة ومساس بها، بحيث يؤدي إلى الانتقاص من الحقوق العامة أو الخاصة للأردنيين.(١)

٤/وبالبناء عليه **فإن انضمام الأردن إلى اتفاقية الأمم المتحدة للنقل البحري بالموافقة والتصديق عليها دون موافقة مجلس الأمة عليها لا يخالف الدستور كما نجد أن المملكة الأردنية الهاشمية انضمت إلى اتفاقية نيويورك المتعلقة بقرارات التحكيم وصادقت عليها بموجب الإعلان المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ((٣٥٨٥)) تاريخ ٨٨/١١/١٦.**(٢)

٥/وحيث استقر اجتهاد قضاء محكمتنا على أن اتفاقية نيويورك ليس فيها ما يمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة أو سيادة الأردن على أراضيها ولا حاجة لعرضها على مجلس الأمة ((تمييز حقوق رقم٢٠٠٤/٢٢٣٣ورقم ٩٩/٢٩٩٦.(٣)) إنتهى القرار.

ونشير كذلك الأمر إلى مجموعة من إجتهادات عدالة محكمة التمييز الأردنية الموقرة التي تناولت هذه المسألة بالبحث والتفصيل، والتي يمكن من خلال إستقراء المبادئ القانونية التي إنتهت إليها أن نستخلص منها بأن الإتجاه القضائي الأردني يميل إلى تطبيق القاعدة الدولية إذا ما ورد التعارض بينها وبين قواعد التشريع الداخلي، بمعنى أن المعاهدة الدولية هي أعلى مرتبة من القانون العادي و أولى بالتطبيق، وللتدليل على ذلك سنثبت المبادئ القانونية التالية:

القرار رقم ١٩٩٤/٦٧٧، مجلة نقابة المحامين عدد ٣، ٤، صفحة رقم ٨١٧، سنة ١٩٩٥ حيث ورد في هذا القرار:

---

(١) هذه الجزئية من القرار تعد إضافة حاسمة في تفسير نص المادة ٣٣ من الدستور الأردني يتوجب توخيها عند البحث في نوع المعاهدة أو الإتفاقية.

(٢) وتعد هذه الجزئية نقطة مفصلية في التوضيح حيث بينت عدالة محكمة التمييز الموقرة وبكل صراحة عدم خضوع الإتفاقية المذكورة لنص المادة ٣٣/ ٢ من الدستور الأردني وعدم الحاجة للمصادقة عليها بموجب أحكام قانون صادر عن مجلس الأمة.

(٣) هنا نلاحظ ان ليست كل إتفاقية دولية تعد مخالفة لأحكام الدستور وليست كل معاهدة بحاجة إلى تصديق.

(إن الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة هي اعلى مرتبة من القوانين النافذة وانها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع احكام هذه القوانين وعليه فان اغفال محكمة الاستئناف تطبيق اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي واصدارها لقرارها وفقا لقانون تنفيذ الاحكام الاجنبية يجعل قرارها مخالفا للقانون.).

القرار التمييزي رقم ١٩٩٩/٢٩٩٦ تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣٠، والقرار مثبت في برنامج نقابة المحامين الأردنيين المحوسب الخاص بالتشريعات الأردنية، وتم نشر القرار كاملاً ولم يستخلص منه مبدأً محدداً ولكن القرار أشار في رده على أحد أسباب النقض، والمتعلق بعدم قانونية ودستورية إتفاقية نيويورك للتحكيم لعدم صدور قانون بالتصديق عليها من قبل مجلس الأمة:

(وحيث اننا لا نرى في الانضمام لهذه الاتفاقيه ما يمس سيادة الاردن على اراضيها او من شأنه تعديل لها او تحميل الخزينه الاردنيه اية نفقات او مساس بحقوق الاردنيين العامه او الخاصه خاصه وان اللجوء الى التحكيم الدولي يجري بارادة الفرقاء الحره وبدون تدخل من اية جهة اخرى لذلك فإن انضمام الاردن اليها بصدور الاراده الملكيه الساميه المنشوره بعدد الجريده الرسميه رقم ٣٥٨٥ تاريخ ١٩٨٨/١١/١٦بالموافقه على تصديق هذه الاتفاقيه لا يحتاج الى عرضها على مجلس الامه ولا تعتبر مخالفه لاحكام الماده ٢/٣٣ من الدستور الاردني مما يقتضي رد هذا الطعن لعدم وروده على الحكم المميز.)

القرار التمييزي رقم ٢٠٠٣/٨١٨، تاريخ ٢٠٠٣/٠٦/٠٩،، والقرار مثبت في برنامج نقابة المحامين الأردنيين المحوسب الخاص بالتشريعات الأردنية، قد أيد ما توجهت إليه محكمة إستئناف الجمارك الموقرة بخصوص تطبيق احكام الإتفاقية الدولية بالرغم من تعارضها مع تشريع داخلي بقولها أن:-

(تطبيق احكام اتفاقية التيسير على وقائع هذه الدعوى وعدم تطبيق البرنامج التنفيذي، ومن جهة اخرى ان المعاهدات والاتفاقيات الدوليه تسمو مرتبة على القوانين المحليه ولها اولوية التطبيق عند تعارضها معها ولا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي امام الاتفاقيه العربيه لعام ١٩٨١ على وقائع هذه الدعوى عند تعارض احكامها مع احكام أي قانون محلي طالما كانت ساريه المفعول ولم يتم الغاءها).

القرار التميزي رقم ٢٠٠٣/٣٩٦٥، تاريخ ٢٠٠٤/٠٢/٢٩، والقرار مثبت في برنامج نقابة المحامين الأردنيين المحوسب الخاص بالتشريعات الأردنية، حيث تضمن هذا القرار ما يلي ضمن ردود عدالة محكمة التمييز الموقرة على

أسباب النقض:

(وعن السبب السادس: الذي يخطئ فيه المميز محكمة الاستئناف بقولها بأنه لا يجوز الاحتجاج بقانون داخلي بمواجهة اتفاقية دولية وانه لم يرد في الاتفاقية أي نص يتعلق بالترتيبات المصرفية مع أنّ المادة الاولى منها نصت على مراعاة القوانين والانظمة الداخلية المعمول بها مما يتوجب مراعاة قانون العملة الذي نظم ترتيبات عملية الاستيراد فهو ايضاً غير وارد **لان الفقه والقضاء لدى جميع دول العالم ومنها الاردن مجمع على سمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على القوانين الداخلية وانه لا يجوز تطبيق احكام أي قانون داخلي يتعارض مع هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وتراعي القوانين الداخلية فقط في حالة عدم تعارضها مع هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بحيث يمكن تطبيقهما معاً وهو ما جرى عليه قضاؤنا بلا خلاف).**

القرار التمييزي رقم ٢٠٠٦/٧٥٥، تاريخ ٢٠٠٦/٠٧/١٧، والقرار مثبت في برنامج نقابة المحاميين الأردنيين المحوسب الخاص بالتشريعات الأردنية، والذي تطرق إلى مسألة متعلقة بدعوى جزائية قد تخرج عن موضوع هذا البحث ولكنها تعد توضيحاً لما قد تعتريه من تداخلات بين مواد واحكام الدستور وضرورة التصديق على المعاهدات وعدم الحاجة إلى ذلك، حيث جاء فيه:

(وفي ذلك نجد إن اتفاقية تسليم المجرمين الفارين المعقوده بين حكومة المملكه الأردنيه الهاشميه وحكومة الولايات المتحده الأمريكيه لم تمر في مراحلها الدستوريه ولم يصادق عليها مجلس الأمه، لأن معاهدات تسليم المجرمين من المعاهدات التي تمس حقوق الأردنيين العامه والخاصه ولا تكون نافذه إلا إذا وافق عليها مجلس الأمه عملاً بالماده ٣٣ من الدستور وعلى نحو ما استقر عليه اجتهاد محكمة التمييز في العديد من قراراتها).

وفي ضوء ما تقدم وبعد ان قمنا ببسط الإجتهاد القضائي الأردني المتعلق بالمنازعة التي قد تعرض على القاضي الوطني الأردني بما يتعلق بضرورة تطبيق أحكام إتفاقية أو معاهدة دولية موقع عليها ومصادق عليها من قبل الأردن وتتعارض مع أحكام القانون الداخلي بخصوص حقوق العمال الأجانب حيث نعتقد بأنه وبالتقديم آنف الذكر يمكن لقاضي الموضوع أن يحسم النزاع الذي قد يعرض عليه ويثار فيه الطلب المتعلق بتطبيق قواعد المعاهدة الدولية

أو الإتفاق الدولي الذي دخل فيه الأردن بموجب التصديق أو التوقيع أو ما شابه ذلك، وسنبدأ بالبحث في الإتفاقيات الدولية التي لها علاقة بموضوع البحث بشكل مباشر وعلى التوالي،، دون خوض بالفوارق المحددة لكل مصطلح من هذه المصطلحات بموجب أحكام القانون الدولي وذلك فيما يلي بالمطلب الثاني من هذا المبحث.

وقبل الإنتقال إلى تلك الإتفاقيات والمعاهدات فإنه تجدر الإشارة إلى رأي فقهي قد تناول تعريف المعاهدات[١] بأنها: (إتفاقات تعقدها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية، وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة.

والأصل في رأي الكثيرين، من الكتاب، أن ينصرف لفظ معاهدات Traites بصفة خاصة إلى الإتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي، كمعاهدات الصلح، ومعاهدات التحالف وما شابهها.

الإتفاق Accord أو الإتفاقية Convention وهو ما تبرمه الدول من إتفاقات خارج الشؤون السياسية، على أن هذا التخصص في التسمية ليس له نتيجة عملية. و إن مؤدى هذه الألفاظ جميعها واحد، وكلها تدور حول فكرة واحدة وهي قيام إتفاق بين دولتين أو أكثر تترتب عليه نتائج معينة لا تختلف بإختلاف ما يعطي من تسمية. وقد جرى العمل فعلاً على إستعمال لفظي معاهدة وإتفاقية كمترادفين دون التقيد بالتخصيص المتقدم ذكره)، (وقد إستقر الإجتهاد على أن الإتفاقيات الدولية ومنها إتفاقيات العمل تصبح بعد إقرارها من السلطة التشريعية جزءً لا يتجزأ من التشريع الوطني العام وتعلو على هذا التشريع إذا تضاربت أحكامه مع أحكامها) [٢].

والغاية من تثبيت هذا الرأي الفقهي (نقصد رأي د. أبو الهيف) هو الإحالة مرة أخرى إلى القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ١ لسنة ١٩٦٢ والذي يظهر من خلال تتبع ما ورد فيه ومقارنته بما أورده الرأي الفقهي المتقدم أن الخلاصة لا بل التعبير القانوني هو واحد ولكن القرار الصادر عن المجلس العالي لم يأخذ ببقية الرأي الفقهي وأحدث مفارقة بين المصطلحات وأعطى تحليلاً يصطدم مع ما إنتهى إليه ذات الرأي الفقهي، والمشكلة أن القرارات التي صدرت عن المحاكم النظامية والتي إستندت إلى القرار الصادر عن المجلس العالي قد أخذت بما إنتهى إليه، ونحن لا نرغب في

---

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٦١، فقرة ٢٧٨، ص ٤٩٣.

(٢) القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، المرجع السابق ذاته، ص ٩٩.

هذا التعليق إلا الإشارة إلى مسألة محددة أن هنالك إتجاه قضائي جدي، في الأردن، يقف ضد إستناد قرارات قاضي الموضوع لما ورد في الإجتهادات الفقهية القانونية ونحن مع إحترامنا لهذا الإتجاه فإننا نرى أنه يتناقض مع ما شرع به رجال القضاء الأردنيين الأوائل الذين نجد، ومن خلال ما بينا في هذه المقارنة البسيطة بين قرار المجلس العالي لتفسير الدستور وما خلص إليه الدكتور أبو هيف، أنهم كانوا باحثين في أمهات الكتب للوصول إلى التفسير القانوني السليم وهو أمر لا يعيب إجتهاد القاضي بل يدعمه ويعززه.

المطلب الثاني

المعايير الدولية الخاصة المنظمة لعمل الأجانب في الأردن

حيث إنتهينا من بيان إجتهاد القضاء في حالة وجود نصوص مستنبطة من إتفاق دولي أو معاهدة دولية معترف بها ومصادق عليها، قد تتعارض مع أحكام التشريع الداخلي، وتناولنا رأي المجلس العالي في تفسير نص المادة ٣٣ من الدستور الأردني ووقفنا على ما تأخذ به المحاكم الأردنية في حال التعارض بين نص داخلي وإتفاق دولي وسبقنا ذلك بإيراد الإتجاهات الفقهية العامة بهذا الخصوص، فإننا سنعمد إلى تناول أهم الإتفاقيات الدولية المتصلة بموضوع بحثنا هذا من ناحية عامة، بحيث نخصص في الفرع الأول من هذا البحث تحليلاً لثمان إتفاقيات دولية تعتبر معاييراً عامة لتنظيم عمل الأجانب وتضع قواعد عمومية لهذه المسألة وسيكون ذلك بثمان نقاط متتالية تتعلق بمعاهدات وإتفاقيات متعددة الأطراف منها الأردن، اما الفرع الثاني فسنفرده للإتفاقيات الثنائية المبرمة بين الأردن ودول أخرى والتي تنظم عمل رعايا هذه الدول في الأردن.

الفرع الأول: المعاهدات والإتفاقيات الدولية، متعددة الأطراف، التي تعنى بشأن عمل الأجانب في الأردن:

سبق وأن وضحنا أن تصنيفنا لهذا النوع من الإتفاقيات والمعاهدات في هذا المطلب سيرتكز على عدد الأطراف الداخلة في المعاهدة أو الإتفاقية بحيث نتناول الإتفاقيات الجماعية في هذا الفرع، والتي تؤثر في ضبط وتنظيم عمل الأجانب في الأردن بشكل عام، حيث بلغت ثمان إتفاقيات، ثم نخصص البند التاسع لتوضيح المعاهدات والعهود الدولية التي قد يلتزم بها الأردن والتي لها علاقة مباشرة بحقوق الإنسان والمتصلة بطريقة غير مباشرة بحقوق العمال الوطنيين والأجانب في بند تاسع و على النحو الآتي:

أولاً: إتفاقية رقم ٢٩ الخاصة بالعمل الجبري:

هذه الإتفاقية رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٠ وقع عليها الأردن وقد نشرت في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٨٠٩ تاريخ ١٩٦٤/١٢/٠٢، تتكون هذه الإتفاقية من

٣٢ مادة، وهي من الإتفاقيات المنبثقة عن العضوية في منظمة العمل الدولية[١]

---

(١) يتوجب الإحاطة بعمل منظمة العمل الدولية ونشئتها لغايات فهم وتوضيح الإتفاقيات والمعاهدات المنبثقة عنها وسنوضح ذلك بإختصار: ١/ تأسست المنظمة بموجب معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ كجزء من عصبة الأمم.

٢/ أصبحت العضوية فيها مستقلة عن العضوية بعصبة الأمم.

٣/ أصبحت المنظمة مستقلة عن العصبة مالياً.

٤/ فصلت المواد الخاصة بتنظيمها موجب دستور المنظمة من المواد ١ إلى ٤٠.

٥/ بقيت منظمة العمل الدولية قائمة حتى بعد زوال عصبة الأمم المتحدة بنشوب الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩.

٦/ بعد تأسيس هيئة الأمم المتحدة في ١٩٤٥/٠٦/٢٦ بموجب ميثاق سان فرانسيسكو أصبحت المنظمة جزءً من هذه الهيئة الدولية بموجب إتفاق خاص أفضى إلى جعلها أولى وكالات الهيئة.

مبادئ المنظمة وأجهزتها: تتبنى المنظمة مبدئين: الأول: التعاون بينها وبين حكومات الدول الرسمية و أرباب العمل في خدمات ونشاطات المنظمة، والثاني مبدأ العالمية ويقصد به فهدف هذه المنظمة هو إنساني بحت في المقام الأول.

وأجهزة المنظمة الرئيسية هي: ١/ مؤتمر العمل الدولي ٢/ مجلس الإدارة ٣ /مكتب العمل الدولي.

وتتلخص آلية عمل المنظمة بما يلي: وضع قواعد عامة ذي صبغة سلوكية عالمية من خلال سلسلة من الإقتراحات، عند دراستها و إقتناع الدول الأعضاء بها تصبح توصيات ثم قد تقرر هذه التوصيات قواعد عامة تتحول إلى إتفاقيات عمل دولية تعلن من خلال مؤتمرها العام وتبلغ للدول الأعضاء للإنضمام إليها والإلتزام بها.

مما يميز الإتفاقيات الصادرة والمنبثقة عن هذه المنظمة أنها تنقسم إلى قسمين: الأول: التوصيات التي لا تحتاج إلى تصديق وإنما تصدر عن المؤتمر لكي تسترشد بها الدول الأعضاء بما تتضمنه من قواعد عالمية يجب أن تراعى عند رسم السياسات أو وضع التشريعات أو تنظيم الإجراءات التطبيقية في= =مجال العمل لدى كل عضو، الثاني: وهو إتفاقية العمل الدولية وهي معاهدة جماعية تهدف بما تتضمنه من قواعد عالمية إلى **خلق إلتزامات قانونية في ميدان العمل على عاتق الدول التي تصدق عليها.**

وقد حددت المادة ١٩ من دستور المنظمة وسائل إلتزام الدول الأعضاء بما يصدر عن المنظمة من إتفاقيات وآلية الإلتزام بمثل هذه الإتفاقيات، ويفهم حقيقة من نص هذه المادة أن إلتزام الدول الأعضاء بخصوص الإتفاقيات الصادرة عن المنظمة ينحصر بعرض الإتفاقيات على السلطة ذات الإختصاص التشريعي لديها (مثلاً الأردن مجلس الأمة) ولا تلتزم الدول الأعضاء بالتصديق على الإتفاقيات مباشرة، ثم تبلغ مكتب العمل الدولي عن نتائج العرض هذا فقد توافق السلطة المختصة على الإتفاقية ككل أو على جزء منها أو أن ترفضها، **مما يعني ذلك أن جميع الإتفاقيات التي تعتبر الأردن موافقة عليها من الضرورة بما كان أن تكون قد عرضت على مجلس الأمة لدينا، وفق هذا التحليل.**

ولا يفوتنا في هذا المقام الإشارة إلى ان هنالك من الأجهزة والوسائل الفاعلة التي تضمن إلتزام الدول الأعضاء بالتوصيات والإتفاقيات الدولية المنبثقة عن هذه المنظمة فهنالك نظام العرائض والشكاوى التي تقدم إلى (مكتب العمل الدولي) والشكاوى التي تقدم من دولة ضد دولة أخرى وذلك من خلال (مكتب العمل الدولي) أيضاً، وكذلك هنالك الرقابة العضوية والمقصود بها مراقبة الدول الأعضاء لبعضها البعض بحيث إذا أخلت دولة بإلتزامها تقدمت دولة أخرى

وقد إرتبطت هذه الإتفاقية بمخلفات الحرب العالمية الأولى وبالإجراءات الواجب إتباعها إتقاء لأي إنتهاكات قد تحصل مرة أخرى إن نشبت حرباً أخرى، فكان التوجه إلى تنظيم أعمال السخرة مما حدا بالدول الأعضاء في المنظمة إلى إبرام هذه الإتفاقية.

وبمراجعة نصوص وأحكام هذه الإتفاقية بالكامل نجد أن ما يهمنا منها، ولغايات موضوع هذا البحث، هي تلك المواد ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بعمل الاجانب في الأردن.

وبتدقيق نص المادة ٢٥ من هذه الإتفاقية نجد أنها تقضي بـأن:

كل تكليف غير شرعي بالسخرة او بالعمل الاجباري يعد جريمة تستوجب العقوبة ويلتزم كل عضو يصدق على هذه الاتفاقية بضمان كون العقوبات التي يفرضها القانون كافية ومنفذة بكل دقة.

وأن هذه المادة تفرض حماية قانونية لجميع العمال على حد السواء، أي سواء كان العامل وطني أو أجنبي، ولكننا نجد ان هذه المادة تفرض إلتزاماً في ذمة الدول المصادقة على أحكامها، وهذا الإلتزام هو تشريع قواعد عقابية توقع جزاء لمن يرتكب جرم التشغيل القسري والسخرة.

وببحثنا في التشريعات الأردنية ذات الصلة بهذا الموضوع وجدنا ما يلي:

لقد صدر القانون المؤقت رقم ١٠٢ لسنة ١٩٦٦ (قانون الخدمة الوطنية الإجبارية) وهو قانون متعلق بالخدمة العسكرية الإجبارية للمواطنيين الأردنيين ولا علاقة له بموضوع العمل الإجباري أو القسري أو السخرة، علماً ان هذا التشريع هو قانون ملغى ونورده لكي نزيل أي لبس متعلق به.

ونشير إلى أن قانون التحريج الإجباري رقم ١٥ لسنة ١٩٦٢ يتضمن ضمن أحكامه تكليفاً قانونياً بالقيام بعمل، ولكن هذا التكليف يطال ملاك الأراضي، ومن الممكن أن يكون احد ملاك هذه الأراضي أجنبي ويشمله

بملاحظة لمجلس الإدارة بذلك، ويوجد أيضاً باب آخر للرقابة وهو الشكاوى المتعلقة بالإنتهاكات النقابية والحد من حرية تشكيلها بالإضافة إلى وجود إلتزام آخر متعلق بتقديم تقرير سنوي من كل دولة عضو بخصوص مدى إلتزامها بالإتفاقيات المبرمة من قبلها والتوصيات المعتمدة من قبل المنظمة.

نكون بهذه الفقرات المختصرة قد جمعنا بشكل موجز أهم النقاط والملاحظات حول منظمة العمل الدولية ولمزيد من التفصيلات يمكن مراجعة الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية، والذي إستخلصنا منه هذه المعلومات التعريفية، على الموقع الرسمي للمنظمة (باللغة الإسبانية): http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm علماً ان تاريخ دخولنا إلى الموقع هو ٢٠١١/٠٤/١٠ الساعة ٢,٣٠ فجراً.

التكليف، إلا ان الإجراء في حالة إمتناع زراعة الأشجار المطلوب زراعتها في هذه الأراضي هو: قيام الدوائر المختصة على نفقة صاحب الأرض بالنسب المحددة بموجب القانون بأداء العمل، مما يخرج هذا التشريع كذلك الأمر عن موضوعنا.

وقد نجد في المواد رقم ١٨ و ٢٠ من قانون العقوبات العسكري ضرباً من ضروب تجريم إساءة إستعمال السلطة التي قد تشمل تجريم السخرة، حيث قضت هاتين المادتين بـــ:

(يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من أساء إستعمال السلطة المخولة إليه) و كذلك (يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من: أ/ أكره أي شخص على حمل شئ أو نقله أو تقديم مؤن أو ماوى أو وسائط نقل لنفسه أو لغيره بصورة غير مشروعة).

وطالما أن نص المادة ٢٠ من قانون العقوبات العسكري رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠٦ قد وضح ان الإعتداء بإساءة إستعمال السلطة قد يطال أي شخص (بصفته مجني عليه) فإن مثل هذا النص يمكن أن يعتبر نصاً مقرراً لحماية الأجانب العاملين في الأردن، ونشير في هذا المقام إلى أن أكثر نقاط التعرض والتماس مع رجال السلطة العسكرية يكون بالعادة مع رجال الشرطة (الأمن العام) وإنه وبالرجوع إلى أحكام قانون الأمن العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥، وفق آخر تعديلاته، نجد أن نص المادة (٣٧) والتي تقضي بأنه (اذا ارتكب اي فرد احدى المخالفات التالية:- فقرة ٨- ممارسة لسلطة غير قانونية نشأ عنها ضرر لأي شخص او للدولة.بحيث يعاقب باحدى العقوبات التالية:- البند ٣- الحبس أو الحجز لمدة لا تتجاوز شهرين.) مما يعزز إلتزام المشرع الأردني بضبط سلطة أفراد الشرطة بمواجهة العامة كذلك فقد جاء نص المادة ٨٧ من القانون ذاته حاسماً بخضوع أفراد الشرطة لقانون العقوبات العسكري وللمادتين ١٨ و ٢٠ آنفتي الذكر حيث ورد في نص هذه المادة (لمقاصد هذا القانون تطبق على افراد القوة احكام قانون العقوبات العسكري المعمول به).

وهذا كله يؤيد فكرة إلتزام الأردن بمقتضيات إتفاقية العمل الجبري المشار إليها أعلاه، هذا دون إجحاف بما تم توضيحه بخصوص قانون منع الإتجار بالبشر في الفصل الأول من هذا البحث.

ولا إجحاف بأن هنالك عدداً من النصوص العقابية المنصوص عليها في أكثر من تشريع عقابي أردني تجرم أمر النيل من الحرية، وهي من النصوص التي قد تكون ذات علاقة بهذه الجزئية.

وبمراجعة قانون المخابرات العامة فإن المادة ٦ منه تقضي بأن:

(تسري على كافة موظفي واعضاء المخابرات العامة:

أ. احكام قانون القوات المسلحة من حيث الحقوق والواجبات والمحظورات والرتب العسكرية والرواتب والتجنيد والتعيين والتصنيف والترفيع والنقل والاجازات والضبط والربط العسكري والمحاكمة والاستقالة وانهاء الخدمة والتقاعد والمسؤولية عن الاموال العامة التي في عهدتهم او التي تقع في حوزتهم على ان تعتبر خدمات الاعضاء من الدرجة العاشرة فما فوق خاضعة لقانون التقاعد العسكري وما يطرا عليه من تعديلات ولو قضى ذلك القانون بخلاف ذلك.

ب. احكام قانون العقوبات العسكري رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٢ شريطة ان يكون اعضاء المجالس العسكرية المنصوص عليها في ذا القانون من الضباط المجازين في الحقوق ولهذه الاغراض جميعاً يقوم رئيس الوزراء بممارسة صلاحيات وزير دفاع ويقوم المدير العام للمخابرات بممارسة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليها في القانونين المذكورين).

مما يعني أن سلطة ضباط وأفراد هذه الدائرة يحدها قانون العقوبات العسكري، مما لا يسمح لأحد بالقول أن أعمال هذه الدائرة لا يضبطها ضابط أو يحددها محد.

وأما أحكام نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ والمكونة من ١٧٣ مادة لم تتضمن مواد صريحة بتحريم العمل القسري أو السخرة مع تضمنها لمواد **تعاقب الموظف على إساءة إستعماله للسلطة فقط ولا تصل إلى حد التجريم.**

ونشير أخيراً إلى أن منظمة العمل الأمريكية قد أدرجت الأردن ضمن الدول التي يظهر فيها مظاهر العمل القسري والسخرة [١].

ومع هذا كله فإن قانون العمل الأردني او قانون العقوبات الأردني لم يتطرق إلى تجريم إساءة معاملة رب العمل للعامل بشكل صريح، دون إجحاف بوجود تجريم للتحقير أو حجز الحرية كجرائم عامة تنطبق على الجميع وليس على العمال فقط، حيث ورد في المادة ٣٤٦ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، وفق آخر تعديلاته،:

---

(١) يمكن التثبت من ذلك من خلال التقارير المنشورة عن هذه المنظمة، بغض النظر عن موضوعيتها، على الموقع الرسمي للمنظمة التابعة للإتحاد الأمريكي العمالي: AFL (American Federation of Labor)، http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/USAafl.htm.

(كل **من قبض على شخص وحرمه حريته بوجه غير مشروع**، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة او بغرامة لا تزيد على خمسين دينارا، واذا كان قد حجزه بادعائه زورا - بانه يشغل وظيفة رسمية او بانه يحمل مذكرة قانونية بالقبض عليه - يعاقب بالحبس مدة ستة اشهر الى سنتين، واذا وقعت هذه الافعال على موظف اثناء وظيفته او بسبب ما اجراه بحكم وظيفته كانت العقوبة من ستة اشهر الى ثلاث سنوات).

وكذلك الأمر فيما يتعلق بالتحقير والذي إعتبره المشرع الأردني وفي المادة ١٩٠ من قانون العقوبات المشار إليه أعلاه متحققاً **بالمعاملة الغليظة**، فهي مواد قانونية تجرم أفعالاً قد تفرض حماية ولو غيرمباشرة للحقوق الأساسية للفرد، بغض النظر عن كونه وطني أو أجنبي.

ولا تتجاوز النصوص القانونية في قانون العمل، والتي تفرض حماية قانونية للعامل، وبغض النظر عن كونه عنصر وطني أو أجنبي، في حالة الإعتداء عليه من قبل رب العمل في الحالات التالية:

١/اذا اعتدى صاحب العمل او من يمثله عليه في اثناء العمل او بسببه وذلك بالضرب او التحقير او بأي شكل من اشكال الاعتداء الجنسي المعاقب عليه بموجب احكام التشريعات النافذة المفعول.

٢/اذا تبين للوزير وقوع اعتداء من صاحب العمل او من يمثله بالضرب او بممارسة أي شكل من اشكال الاعتداء الجنسي على العاملين المستخدمين لديه، فله ان يقرر اغلاق المؤسسة للمدة التي يراها مناسبة، وذلك مع مراعاة احكام أي تشريعات اخرى نافذة المفعول.

وقد أدرجت هذه التعديلات بموجب القانون المعدل رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٨ بسبب تزايد حالات الإعتداء من قبل أرباب العمل على العمال، و ما يهمنا هنا أن الجزاء المترتب على هذه الأعمال وإن كان معالجاً في القوانين العقابية، كقانون العقوبات مثلاً واخذه بأمر الظرف المشدد بسبب وجود سلطة لصاحب العمل على المعتدى عليها في الجرائم الجنسية، إلا أننا نعتقد أنه يتوجب تقرير حقوق متعلقة بتعويضات ذات اثر إيجابي لمصلحة العامل بشكل أكبر لمصلحة العامل، فمقدمة المادة ٢٩ من قانون العمل الأردني والتي تضمنت هاتين االفقرتين قد نصت على:

(يحق للعامل ان يترك العمل دون اشعار مع احتفاظه بحقوقه القانونية عن انتهاء الخدمة وما **يترتب له من تعويضات عطل وضرر** وذلك في اي من الحالات

التالية)

ثم عددت المادة تلك الحالات التي ثبتناها أعلاه، ونعتقد أنه كان من الأجدر تثبيت مقدار من التعويض لمصلحة العامل في الحالات المتعلقة بالإعتداء عليه لتفعيل نصوص الحماية المفروضة له.

ثانياً: إتفاقية رقم ٨٧ الخاصة بالحرية النقابية:

هذه الإتفاقية إعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ٩ تموز/يوليه ١٩٤٨، في دورته الحادية والثلاثين - تاريخ بدء النفاذ: ٤ تموز/يوليه ١٩٥٠، وفقا لأحكام المادة ١٥ من دستور المنظمة، إلا أننا لم نجد ما يشير إلى مصادقة الأردن على هذه الإتفاقية، ومع ذلك فإنه وبإعتبار الأردن عضو في هذه المنظمة فإن هذه الإتفاقية تعد ذات صبغة إلزامية، ونحيل في ذلك إلى الهامش رقم (١٠٧ تفادياً للتكرار)، ولهذا سنتطرق إلى أهم ما جاء في هذه الإتفاقية للوقوف على ما خلصت إليه من إلتزامات ملقاة على عاتق الدول الأعضاء (الدول المصادقة):

١/ تتكون هذه الإتفاقية من ٢١ مادة وهي مكتوبة بنص إنجليزي وآخر فرنسي.

٢/ تقرر إعتماد وعلي شكل إتفاقية، مقترحات معينة تتصل بموضوع الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، وحيث أن هذا الأمر ينسجم مع ديباجة دستور منظمة العمل الدولية والتي تعتبر "الاعتراف بمبدأ الحرية النقابية" وسيلة لتحسين أوضاع العمال ولإقرار السلام، وحيث أن إعلان فيلادلفيا(١) قد أكد مجددا أن "حرية التعبير والحرية النقابية" شرطان أساسيان لاطراد التقدم، ولما كان مؤتمر العمل الدولي قد أقر بالإجماع، المبادئ التي ينبغي أن تكون أساسا للتنظيم الدولي، ولهذا تم الخروج بـــ " اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨ ".

---

(١) بإختصار إعلان فيلادلفيا هو: أحد أهم وثائق منظمة العمل الدولية لتعزيز حقوق العمال لعام ١٩٤٤ الذي نص على أن العمل ليس سلعة وحرية التعبير والتنظيم النقابي مبدأين أساسيين للتقدم المستمر، وأن الفقر أينما وجد يشكل خطراً على الرخاء في كل مكان، كما أن جميع أفراد البشر بغض النظر عن العرق أو المعتقد أو الجنس لهم الحق في السعي من أجل الرفاهية المادية والتقدم الروحي في ظروف من الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص يضاف لذلك ضرورة القضاء على أسوأ أشكال عمالة الأطفال. كما أن الإعلان يشير الى التشغيل الكامل ورفع مستوى المعيشة ويدعو الى المفاوضة الجماعية وتحسين الإنتاج والضمان الاجتماعي وتحديد حد أدنى للأجور. ويمكن الرجوع إلى موقع منظمة العمل الدولية لمزيد من المعلومات حول هذا الإعلان http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm.

٣/ تتضـمن هـذه الإتفاقيـة مجموعـة مـن الإلتزامـات فـي عـاتق الـدول والحكومات مثل:

إقرار الحق للعمال وأصحاب العمل دون تمييز من أي نوع أو شكل، في إنشـاء مـا يختارونـه هـم بأنفسـهم مـن منظمـات ونقابـات، ولهـم كـذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات والنقابات، **وذلك دون ترخيص مسبق**، ولنقابات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثليها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجه، كما و**تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة، و لا تخضع نقابات لعمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية**، لنقابات العمال وأصحاب العمل حق تكوين اتحادات واتحادات حليفة والانضمام إليها، كما أن لكل منظمة أو نقابة أو اتحاد أو اتحاد حليف من هذا النوع حق الانتساب إلى منظمات دولية خاصة بالعمال وأصحاب العمل.

وبالتالي نجد أن التطبيق العملي مثلاً والموجود في الأردن يتنافى مع تلك الإلتزامات المتعلقة بعدم جواز الحل من جهة وعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للنقابات العمالية وهي مسائل تتضارب مثلاً مع:

ما ورد في المواد ١٠٢/ جـ و ١٠٥ من قانون العمل دون إنكار بأن نص المادة ١١٦ من ذات القانون قد فرض حماية للنقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل محددة في حال الحل، إذ جعل الأمر بيد القضاء المستقل وسنورد نصوص هذه المواد على التوالي للتوضيح:

المادة ١٠٢:

(أ - يقدم طلب تسجيل أي نقابة او نقابة لاصحاب العمل موقعا من المؤسسين الى مسجل النقابات ونقابات اصحاب العمل في الوزارة مرفقا به مايلي:-

١-النظام الداخلي لها مدرجا فيه اسمها ومركزها الرئيسي وعنوانها.

٢- قائمة بأسماء الاعضاء المؤسسين والاوراق الثبوتية الخاصة بكل منهم.

٣- اسماء اعضاء الهيئة الادارية الاولى المنتخبة من قبل المؤسسين.

٤- محضر اجتماع الهيئة التأسيسية.

ب- لمسجل النقابات ونقابات اصحاب العمل ان يطلب من الهيئة الادارية تزويده بأي وثائق اضافية يراها ضرورية لاتمام التسجيل.

ج- يترتب على مسجل النقابات ونقابات اصحاب العمل ان يصدر قراره بشان طلب تسجيل اي نقابة او نقابة اصحاب العمل خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب اليه فاذا وافق على الطلب اصدر شهادة بتسجيل النقابة او الجمعية وينشر قرار التسجيل في الجريدة الرسمية واذا قرر رفض الطلب فللمؤسسين الطعن في قراراه لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار.

د- يجوز للاشخاص الذين تضرروا من تسجيل اي نقابة او نقابة اصحاب العمل الطعن في قرار تسجيلها لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية.)

تعليق: يلاحظ من نص المادة المتقدمة بان المشرع الأردني قد ضبط أمر إنشاء النقابة وتسجيلها بقرار مسجل النقابات إلا انه لم يدع أمر التسجيل مطلقاً بيد الإدارة العامة وحد من ذلك بجوازية الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة، محكمة العدل العليا، وفق الشروط والمدد المحددة فيها.

المادة ١٠٥:

يقوم المسجل بالغاء شهادة تسجيل النقابة او نقابة اصحاب العمل اذا ثبت انها اصبحت غير قائمة اما لحلها اختيارياً او لانها حلت وفقا لاحكام هذا القانون او بقرار قضائي.

التعليق: نعتقد أن هذه المادة قد وسعت من سلطات الإدارة في حل النقابات العمالية وهو أمر يصطدم مع الإلتزامات الدولية للأردن والموضحة في الإتفاقية أعلاه.

المادة ١١٦: (حسب النص الحالي بموجب القانون المؤقت رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٠):

(أ - اذا ارتكبت النقابة او نقابة اصحاب العمل او الهيئة الادارية لاي منها مخالفة لاحكام هذا القانون او الانظمة الصادرة بموجبه او اذا تضمن النظام الداخلي لاي منها مخالفة للتشريعات النافذة، فيتولى الوزير توجيه انذار خطي لها بازالة المخالفة خلال مدة لاتزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها وفي حال استمرار المخالفة للوزير اصدار قرار بحل النقابة او نقابة اصحاب العمل

او الهيئة الادارية لاي منها، ويكون القرار قابلا للطعن لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه.

ب- لا يكون قرار الوزير بحل النقابة او نقابة اصحاب العمل او الهيئة الادارية لاي منها نافذاً الا بعد انقضاء مدة الطعن المشار اليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، وفي حال تقديم المتضرر الطعن يستمر وقف تنفيذ القرار الى حين الفصل في الدعوى).

وقبل التعليق على هذا النص المؤقت الذي تصدت بعض أحكام المحاكم الأردنية لإعلان عدم دستوريته، لمخالفته نص المادة ٩٤ من الدستور الأردني لسنة١٩٥٢، فإننا سنثبت في هذا المقام النص القديم قبل التعديل:

نص المادة ١١٦ (قبل التعديل بموجب أحكام القانون المؤقت رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٠):

للوزير ان يتقدم بدعوى الى محكمة البداية طالباً فيها حل اي نقابة في اي من الحالات التالية:

١. اذا ارتكبت اي مخالفة لاحكام هذا القانون على ان يكون قد وجه انذاراً خطياً للنقابة قبل تقديم الدعوى طالباً فيه منها ازالة المخالفة خلال المدة التي يحددها لها ولكنها لم تستجب للطلب.

٢. التحريض على ترك العمل او الامتناع عنه او الاعتصام او التظاهر في الحالات التي يحظر فيها القيام بهذه الاعمال بمقتضى هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها.

٣. استعمال القوة او العنف او التهديد او التدابير غير المشروعة في الاعتداء او الشروع في الاعتداء على حق الغير في العمل او على حق آخر من حقوقه.

ب. يجوز استئناف قرار محكمة البداية بحل النقابة الى محكمة الاستئناف خلال ثلاثين يوماً من تفهيمه اذا كان وجاهياً ومن تاريخ تبليغه اذا كان بمثابة الوجاهي ويكون قرار محكمة الاستئناف قطعياً.

التعليق:

بتدقيق النصوص نجد ان المشرع الأردني قد حسم أمر الحل أخيراً وجعله معلقاً بقرار من الوزير، أي وزير العمل، بينما كان الأمر في السابق مرهوناً بحكم القضاء ولا يجوز التذرع بإمكانية الطعن أمام محكمة العدل العليا فالأمر كان مرهوناً بحكم القضاء في الموافقة على الحل وبالتقاضي على درجتين

وبـالإزام ممثـل السـلطة العامـة، أي الـوزير بمراجعـة القضـاء، بينمـا الأمـر فـي الوقـت الحـالي قـد إنعكس تمامـاً وهـي مسـألة تعـد تراجعـاً واضـحاً فـي مسـيرة الحياة النقابية في الأردن.

ويلاحظ أن السلطة التنفيذية في الأردن تحاول إستغلال الرخصة الممنوحة لها دستورياً بموجب المادة ١/٩٤ حيث أن هذا التعديل بموجب قـانون مؤقت لا يعـد ضـمن الحـالات التـي أجـاز فيهـا الدسـتور التغـول علـى سـلطات المشـرع الأصيل وهو مجلس الأمـة و لـذا فـإن هذه المـادة تعد مأخذاً حقيقياً علـى قـانون العمل الحالي[1]. وكذلك فإن التنطح بما ورد في الفقرة (ب) من المادة ١١٦ من القانون المعدل والتي تتضمن وقف تنفيذ القرار (قرار الحل) إلـى حين الفصـل في الطعن الإداري لا يعد ضـمانة كافيـة فـالإجراءات أمـام محكمـة العدل العليـا سريعة إذا ما تم مقارنتها بتلك المتبعة أما القضاء النظامي ويسهل حل النقابـات كما يحلو للسلطة التنفيذية أن يكون.

ثالثاً: إتفاقية رقم ٩٨ الخاصة بالحق في المفاوضة الجماعية:

أو مـا يطلـق عليهـا إسـم اتفاقيـة تطبيـق مبـادئ حـق التنظـيم والمفاوضـة الجماعيـة رقـم ٩٨ لسـنة ١٩٤٩ و المنشـورة فـي عـدد الجريـدة الرسـمية رقـم ١٦٩٢ تـاريخ ١٩٦٣/٠٦/١٦ وبـالرجوع إلـى نصـوص وأحكـام هـذه الإتفاقيـة يمكن ان نلخص أهم الملاحظات المتعلقة بها على الوجه الآتي:

١/ تتكون هذه الإتفاقية من ١٦ مادة.

٢/ تتناول المواد الأولية من هذه الإتفاقيـة مسألة إقرار الضـمانات للعمـال بالإنتماء إلى النقابات وحرياتهم في تشكيل النقابـات التـي تـنظم أعمـالهم وتقريـر ذات الحـق لأصـحاب العمـل وتتنـاول بعـد ذلـك مسـألة التأكيـد علـى ضـرورة التحاور بين نقابات أصحاب العمل ونقابات العمال.

٣/ ثـم تناولـت هـذه الإتفاقيـة الإسـتثناء المتعلـق بـأفراد الشـرطة ورجـال السلطة العسكرية من مسألة التنظيم النقـابي، والسبب فـي ذلـك أن هذه الأجهـزة الأمنيـة تعـد ذي صـفة متصـلة مباشـرة بالسـيادة الوطنيـة ولا يجـوز للمعاهـدات الدولية المساس بها.

٤/ كما وضـحت هذه الإتفاقيـة عدم تـدخلها بشـؤون المـوظفين العمـوميين، وأن أحكامهـا لا تطبـق علـيهم. ممـا يفهـم بـأن أحكـام هـذه الإتفاقيـة متعلقـة بمـن

---

(١) لم يتصل إلى علم الباحث أن هنالك أي تغيير او تعديل او إبطال لقانون العمل المؤقت رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٠ حتى كتابة هذه السطور.

يخضع لأحكام وتنظيمات قانون العمل فقط.

٥/ثم خصصت باقي مواد الإتفاقية لمعالجة موضوع التصديق والإلزامية للدول الأعضاء وكيفية الإنسحاب من أحكامها.

ما يهمنا في هذا المقام أن هذه الإتفاقية لم تفرق بين العنصر الوطني أو العنصر الأجنبي، وأنها كفلت حق التظيم النقابي لجميع العناصر العاملة لدى الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية دون تمييز بينهم بسبب الجنسية، وهذا ما نهتم به في موضوع هذا البحث، وعليه، سنقوم بمراجعة قوانين النقابات العاملة والمرخصة في الأردن فيما يتعلق بهذه الجزئية وهي السماح للأجنبي بالإنتماء إليها.

إبتداءً يجب العلم بأن التصنيف المحلي، في الأردن، للنقابات يقسم هذه النقابات إلى نقابات مهنية وأخرى عمالية، ويقصد بذلك أن نقابة المحامين أو نقابة الأطباء أو نقابة المهندسين أو نقابة الصيادلة هذه كلها تعد نقابات مهنية، ونعتقد أن أهم النقابات العمالية في الأردن هو وبالإضافة إلى الإتحاد العام للنقابات العمالية (تأسس سنة ١٩٥٤)، نقابة العاملون في المناجم والتعدين (١٩٧٠)، العاملون في الخدمات الصحية (١٩٦٢)، العاملون في السكك الحديدية (١٩٤٦)، العاملون في الصناعات الغذائية (١٩٧٦)، العاملون في النقل البري والميكانيك (١٩٥٤)، العاملون في البلديات (١٩٥٤)، العاملون في الكهرباء (١٩٦٠)، العاملون في الطباعة والنشر وصناعة الورق (١٩٥٤) وكذلك توجد من بين النقابات العمالية نقابة العاملين في التعليم الخاص (١٩٦٩)، العاملين في المصارف والمحاسبة والتأمين (١٩٥٤)، العاملين في الخدمات العامة والمهن الحرة (١٩٥٤)، العاملين في المحلات التجارية (١٩٧٦)، العاملين في النقل الجوي والسياحة (١٩٥٥)، العاملين في الموانئ الحرية والتخليص (١٩٥٦)، العاملين في الغزل والنسيج والألبسة (١٩٥٤)، العاملين في البترول والكيماويات (١٩٦٣)، العاملين في البناء (١٩٧٢). وقبل البحث في النقابات العمالية المشار إليها في الفقرة السابقة فإننا لا بد وأن نشير إلى قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٣[١]الذي كان مكوناً من ٣٩ مادة لم يشر أو يصرح بأي نص يعزز فكرة عدم السماح للأجانب بالإنضمام لأي من النقابات العمالية مما يعني أن الأردن كان ملتزماً ومازال بحق العامل

(١) صحيح أن هذا القانون هو قانون ملغى بموجب أحكام قانون العمل النافذ والسابق، إلا أن إيرادنا للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٣ المنشور على الصفحة رقم ٥٤٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١١٣٤ بتاريخ ١٩٥٣/٠٢/١٦ هو للتأكيد عل أن الأردن قد إلتزم بتنظيم العمل النقابي العمالي منذ زمن طويل.

وحتى ولو كان أجنبياً في الإنضمام وفي تشكيل نقابات عمالية، إلا أن الحقيقة الواقعية تملي علينا أن نركز في ظروف العامل المعيشية ومقدار دخله اليومي أو الشهري قبل التساؤل عن مدى مشاركة العمال الأجانب في الحياة النقابية، إذ يعد هذا الأمر ترفاً لم يصل إليه العمال الوطنيون في الأردن فما الحال مع العامل الأجنبي.

وما يهمنا في التطرق إلى النقابات العمالية الأردنية الموضحة أعلاه، هو مدى إمكانية العامل الأجنبي من الإنضمام إلى هذه النقابات، بالرجوع إلى التطور التشريعي في الأردن نلاحظ أن المادة ٩٨ الفقرة هـ من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ (قانون العمل):

هـ **يشترط في المؤسس لاي نقابة** او نقابة اصحاب عمل ما يلي -:

١- ان يكون اردنياً.

٢- ان لا يقل عمره عن (٢١) سنة.

٣- ان لايكون محكوماً بجنحة مخلة بالشرف اوالامانة او بجناية.

وشروط أخرى، وبالرجوع إلى ذات النص نجد أنه كان يقضي بـــ: (وذلك قبل تعديله بموجب القانون المعدل رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٠):

أ. مع مراعاة احكام الفقرة (ب) من هذه المادة تؤسس النقابة من قبل مؤسسين لا يقل عددهم عن خمسين شخصاً من العاملين في المهنة الواحدة او المهن المتماثلة او المرتبط بعضها ببعض في انتاج واحد.

ب. للوزير ان يصدر قراراً بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تاسيس نقابة لهم وذلك بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال وان يحدد في قراره مجموعات المهن والصناعات التي لا يجوز تاسيس اكثر من نقابة عامة واحدة لجميع العمال فيها وذلك بحكم تماثلها او المرتبط بعضها ببعض او اشتراكها في انتاج واحد او متكامل وان يجعل قراره بذلك ساري المفعول على النقابات القائمة.

النتيجة:

إن تأسيس النقابة العمالية في الأردن **محظور بالنسبة للأجنبي** أي ان العامل الأجنبي لا يستطيع ان يؤسس نقابة عمالية أما مسألة الإنتساب فبالرجوع إلى المادة ٩٧ من قانون العمل نجد ان النص قد تضمن شروط الإنتساب بما يلي:

الفقرة أ: للعمال في اي مهنة تاسيس نقابة خاصة بهم وفق احكام هذا

القانون وللعامل في تلك المهنة الحق في الانتساب اليها اذا توافرت فيه شروط العضوية.

مما يعني أن المشرع لم يضع الجنسية الأردنية كشرط للإنتساب إلى عضوية النقابة العمالية أما أمر التأسيس فهو مختلف، وهي مسائل تتعلق بالمصلحة الوطنية بحيث لا يجوز تأسيس النقابات العمالية من قبل العمال الأجانب لما تقتضيه المصلحة الوطنية ذلك.

رابعاً: إتفاقية رقم ١٠٠ الخاصة بالمساواة في الأجر[1]:

تتكون هذه الإتفاقية من ١٤ مادة وهي من الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وتعرف بإسم الاتفاقية رقم ١٠٠ الخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدي تساوي قيمة العمل اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 29 حزيران/ يونيه1951 ، في دورته الرابعة والثلاثين تاريخ بدء النفاذ 23 :أيار/مايو 1953، طبقا لأحكام المادة ٦ من دستور منظمة العمل الدولية.

وبمراجعتنا لديباجة هذه الإتفاقية وجدنا أن الأسباب الموجبة لإبرامها هي:

ان المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه إلي الانعقاد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، وانعقد في دورته الرابعة والثلاثين في 6 حزيران/ يونيه1951 وقد انتهى إلي قرار بشأن اعتماد مقترحات معينة بصدد مبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر لدي تساوي قيمة العمل، الذي يشكل البند السابع في جدول أعمال الدورة، ولما كان قد قرر أن تصاغ هذه المقترحات في شكل اتفاقية دولية، يعتمد في هذا اليوم، التاسع والعشرين من شهر حزيران/ يونيه من العام1951، الاتفاقية التالية، التي يطلق عليها اسم اتفاقية المساواة في الأجور لعام1951 .

وبتدقيق مواد هذه الإتفاقية التي لها علاقة بعمل الأجانب نستخلص الآتي:

المادة (١) من الإتفاقية في الفقرة ب: تشير عبارة" مساواة العمال والعاملات في الأجر لدي تساوي قيمة العمل "إلي معدلات الأجور المحددة **دون تمييز بسبب اختلاف الجنس.**

---

(١) لا يفوتنا الإشارة إلى اتفاقية المساواة في المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين في مجال الضمان الاجتماعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٢، المنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٥٣ تاريخ ١/١٢/١٩٦٢.

كما بينت المادة (٢) إلتزام الدول الأعضـاء بـأن جعل تطبيق **مبـدأ مسـاواة العمال والعاملات في الأجر** لدي تساوي قيمة العمل يعم جميع العاملين.

النتيجة:

فأساس هذه الإتفاقية هو إلغاء المفارقة في الأجر بين النوعين أي الذكر والأنثى ولم تتطرق هذه الإتفاقية إلى الأجانب بشكل مباشر ولكن قد يفهم من روح الإتفاقية وحيث ان العمال الأجانب من كلا الجنسين فإنهم بذلك يكونون مشمولين بأحكامها[١].

خامساً: إتفاقية رقم ١٠٥ الخاصة بإلغاء العمل الجبري:

وهي تعرف كذلك الأمر بإتفاقية تحريم السخرة وقد أقرها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ٠٦/٢٥ /١٩٥٧ في الدورة الأربعين وحدد تاريخاً لبدء تنفيذها بتاريخ ١٩٥٩/١/١٧ حسب أحكام المادة ٤ من دستور المنظمة.

بالرجوع إلى ديباجة هذه الإتفاقية نجد ان الأسباب الداعية لتنظيمها وإبرامها هي:

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، وانعقد فيها في دورته الأربعين يوم ٥ حزيران/يونيه ١٩٥٧، وقد نظر في موضوع السخرة، الذي يشكل البند الرابع من جدول أعمال دورته، وقد أحاط علما بأحكام اتفاقية السخرة لعام ١٩٣٠، وبعد أن لاحظ أن الاتفاقية الخاصة بالرق، المعقودة عام ١٩٢٦، تنص على وجوب اتخاذ جميع التدابير الضرورية للحيلوله دون تحول عمل السخرة أو العمل القسري أي ظروف مماثلة لظروف الرق، وأن الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق، المعقودة عام ١٩٥٦، تنص علي التحريم الكلي للقنانة، وبعد أن لاحظ أن الاتفاقية الخاصة بحماية الأجور، المعقودة عام ١٩٤٩، تنص علي وجوب دفع الأجور في مواعيد منتظمة وتحظر أساليب الدفع التي تحرم العامل من أية قدرة صادقة على ترك عمله، وقد استقر رأيه على اعتماد مقترحات إضافية بشأن تحريم بعض أشكال السخرة أو العمل القسري التي تشكل انتهاكا لحقوق الإنسان التي

---

(١) المواد من ١ إلى ٦ تصدت إلى التعاريف والإلتزامات ثم تم تخصيصها المواد من ٧ إلى ١٤ لمسألة التصديق والإعلان والإنسحاب ويمكن الرجوع إلى أحكام هذه الإتفاقية على الموقع الإلكتروني: http://shams-pal.org/pages/arabic/internationalLaws/pdfInerLawsFiles/alUojor.pdf

استهدفها ميثاق الأمم المتحدة وحددها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقد قرر أن تصاغ هذه المقترحات في شكل اتفاقية دولية، يعتمد، في هذا اليوم الخامس والعشرين من حزيران/يونيه عام ألف وتسعمائة وسبعة وخمسين، الاتفاقية التالية التي ستدعي "اتفاقية تحريم السخرة، لعام ١٩٥٧".

هذا ويلاحظ أن الديباجة المتقدمة قد وضحت وعللت الأسباب الموجبة لإبرام إتفاقية إلغاء العمل الجبري، وبمراجعة اهم بنودها وتقريبها إلى موضوع بحثنا (عمل الأجانب) نجد ما يلي:

١/الإتفاقية تتكون من ١٠ مواد.

٢/المواد من ٢ إلى ١٠ تتناول مسألة التصديق وإجراء المصادقة والإنسحاب من الإتفاقية وإلزامية الدول الأعضاء في المنظمة الذي صادقوا على الإتفاقية.

٣/بينت المادة من (١) الإتفاقية المقصود من عموم الإتفاقية وسنثبت النص للدلالة على ذلك:

يتعهد كل عضو في منظمة العمل الدولية بالتصديق على هذه الاتفاقية، بحظر أي شكل من أشكال عمل السخرة أو العمل القسري، وبعدم اللجوء إليه:

أ) كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي أو كعقاب علي اعتناق آراء سياسية أو آراء تتعارض مذهبيا مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم، أو علي التصريح بهذه الآراء، أو

ب) كأسلوب لحشد اليد العاملة واستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية، أو

ج) كوسيلة لفرض الانضباط علي العمال، أو

د) كعقاب علي المشاركة في إضرابات، أو

هـ) كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو القومي أو الديني.

النتيجة:

بقراءة المادة (١) من الإتفاقية المتقدمة نجد أن محل الحماية هو العامل بغض النظر إن كان وطنياً أو أجنبياً، ذلك أن العبارات قد وردت عامة ومعممة [١].

---

(١) يمكن مراجعة بنود الإتفاقية على الموقع http://www.arabhumanrights.org. ويرجى ملاحظة حالات العمل المجانية في قانون العمل الأردني والدستور الأردني.

سادساً : إتفاقية رقم ١١١ الخاصة بالتمييز في الإستخدام :

نشـرت هـذه الإتفاقيـة فـي عـدد الجريـدة الرسـمية رقـم ١٦٨٨ تـاريخ ١٩٦٣/٠٥/٠٨ وتتكون هذه الإتفاقية من ١٤ مـادة وهـي مـن الإتفاقيـات المعدة من قبل منظمة العمل الدولية كذلك الأمر.

بإسـتعراض مـواد ونصـوص هـذه الإتفاقيـة يمكـن أن نخلـص إلـى النتـائج الآتية:

١/تناولت المادة الأولى من الإتفاقية حدود مفهوم التمييز على النحو الآتي، ومـا يهمنـا هـو علاقـة هذه المسألة بموضـوع بحثنـا وهو مـا يـؤثر فـي المركـز القانونـي للعامل الأجنبي:

١. لاغراض هذه الاتفاقية تشمل كلمة (تمييز) ما يلي :

أ. أي تمييز او استبعاد او تفضيل على اساس العنصر اللون، الجنس، الدين، الاعتقاد السياسي، **الاصل القومي او المنشأ الاجتماعي**، تكون نتيجـة الغـاء او المساس بمساواة المعاملة او الفرص بخصوص الاستخدام او المهن.

ب. أي تمييز او استبعاد او تفضيل اخر تكون نتيجته الغاء او المساس بمساواة المعاملة او الفرص بخصوص الاستخدام أو المهن يجري تحديده من قبل العضو المعني بعد استشارة ممثلي منظمات اصحاب العمل والعمـال عند وجودها واية منظمات اخرى ملائمة.

٢. لا يعتبـر تمييـزا اي تمييـز او اسـتعباد او تفضـيل مبنــي علــى اســاس مقتضيات وطبيعة الوظيفة.

٣. لاغـراض هـذه الاتفاقيـة يشـمل تعبيـر (الاسـتخدام) و(المهـن) التـدريب المهني والالتحاق بوظائف ومهن معينة وشروط وظروف الاستخدام.

ملاحظة : لم تضع هذه المادة أمر (الجنسية) كأحد العناصـر التـي لا يجـوز التمييز على أساسها ولكن يمكن أن تفهم أنهـا مشـمولة إذا تمسكنا بـروح الـنص وليس حرفيته.

٢/المادة الثانية تتضمن أن الإتفاقية تهدف الى تحقيق المساواة فيما يختص بالاستخدام او المهن الطرق التي تتناسب مع الظروف والعـادات الوطنيـة **ويكـون القصد من هذه السياسة ازالة أي تمييز بهذا الخصوص**.

٣/ومـع ذلـك أبقـت هـذه الإتفاقيـة مسـألة الأمـن الـوطني الـداخلي فـوق أي

إعتبار عندما قررت أن لا تعتبر تمييزا الاجراءات التي تتخذ بحق شخص يقوم او يشتبه بقيامه بنشاط ضار بأمن الدولة شريطة ان يكون لهذا الشخص حق التظلم امام هيئة مختصة منشاة طبقا للاجراءات الوطنية المتبعة.

٤/كما أعطت هذه الإتفاقية الحق للدول الأعضاء بوضع تشريعات خاصة لمن تعتريهم ظروف جسدية او عقلية للإنخراط في العمل بشكل غير متساوٍ مع الآخرين.

٥/ثم خصصت باقي المواد لأمور التصديق والإنسحاب وتعديل التشريعات لدى الدول الملتزمة بهذه الإتفاقية وبيان من هي الأطراف الملتزمة بها.

ولنا أخيراً تعليق على نص المادة ٦ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ (١) والذي جاء فيها:

١. الاردنيون امام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق او اللغة او الدين.
٢. تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود امكانياتها وتكفل الطمانينة وتكافؤ الفرص لجميع الاردنيين.

النقد الموجه إلى هذه المادة:

أولاً: إن هذه المادة تتناول تساوي الأردنيين فقط أمام القانون اما غير الأردنيين فهم مستثنون من هذا الأمر.

ثانياً: إن هذه المادة لم تتطرق إلى مسألة (الجنس) أو (النوع)، مما يعني أن الدستور الأردني قد كرس التمييز بين الرجل والمرأة.

ردنا على هذا الإنتقاد:

١/ أن المادة ٦ من الدستور الأردني الحالي قد جاءت تحت عنوان حقوق الأردنيين وواجباتهم فلا مجال لإدخال الأجانب في هذه المادة وإن كان من اللازم إضافة نص في الأحكام العامة للدستور يتضمن عدم التمييز بين الناس جميعاً أمام القانون.

٢/ أما فيما يخص عدم ورود تعبير (الجنس) أو (النوع) فإننا نعتقد انه من

---

(١) قرر جلالة الملك عبد الله الثاني حفظه الله ورعاه مؤخراً تشكيل لجنة ملكية لتعديل احكام الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتضم اللجنة عشرة شخصيات سياسية وقانونية تهدف إلى تعديل أحكام الدستور بما يتلائم مع واقع ومستقبل الأردن حسب رسالة التكليف السامية. وقد كان هذا الأمر أثناء إعداد هذا البحث وتمت التعديلات وصدرت ونفذت بعد ذلك، ولكنها لم تعالج نقطة النقد أعلاه.

باب لزوم ما لا يلزم، علماً أن معظم الدساتير قد ذكرت هذا المعيار كي لا تدع أي مجال للشك في أمر التمييز بين الرجل والمرأة، ذلك أن المشرع الدستوري قد إستخدم تعبير (الأردنيون) وهذا التعبير يشمل الرجال والنساء لأننا لو أردنا التعبير عن قافلة من الناس تتضمن ٩٩ إمرأة ورجل واحد لقلنا في اللغة العربية: بدأ المسافرون سفرهم فجر هذا اليوم، ولا داعي لقول المسافر والمسافرات لأن لغة الخطاب في الأصول العربية يغلب فيها التذكير على التأنيث.

سابعاً: إتفاقية رقم١٣١ الخاصة بتحديد تلحد الأدنى للأجور:

في الدورة ٥٤ بتاريخ ١٩٧٠/٠٦/٠٣ أبرمت هذه الإتفاقية بعد إتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور لسنة ١٩٢٨، إتفاقية المساواة في الأجور لسنة ١٩٥١، إتفاقية طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور (الزراعة) ١٩٥٠.

الهدف من الإتفاقية:

حماية للعاملين بالأجر من الأجور شديدة الإنخفاض، ومراعاة العمومية في التطبيق، يعني تشمل العمال الأجانب.

بدأ نفاذ هذه الإتفاقية في ١٩٧٢/٠٤/٢٩، وهي تتكون من ١٤ مادة، من المادة ٦ إلى ١٤ عالجت موضوع التصديق وإرسال النسخ المصدقة والنقض والإنسحاب والمراسلة.

أما المادة ٥ فقد ألزمت بوضع نظام تفتيش لدى الدول المصدقة على الإتفاقية، أما المادة ٤ فقد عالجت طريقة تشكيل اللجان الوطنية المختصة بدراسة تحديد الحد الأدنى للأجور[١]، أما المادة ٣ فقد حددت الإعتبارات التي يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار عند تحديد الحد الأدنى للأجور على المستوى الوطني وهي إحتياجات العمال والعوامل الإقتصادية الوطنية كالتنمية الإقتصادية ومستوى الإنتاج.

أما المادة الأولى من هذه الإتفاقية فنعتقد أنها ذات صلة مباشرة بموضوع التأثير على المركز القانوني للعمال الأجانب لدى الدولة المضيفة، حيث جاء نص هذه المادة على النحو الآتي:

تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تصدق على هذه الإتفاقية بوضع نظام للمستويات الدنيا للأجور **يغطي جميع العاملين بأجر**.

---

(١) تنسجم المادة ٥٢ من قانون العمل مع هذه الشروط بشكل عام، حيث تتشكل اللجنة الخاصة بتحديد الحد الأدنى للأجور من: عدد متساو من ممثلين عن الوزارة والعمّال وأصحاب العمل ويعين لها رئيسا من بين الأعضاء، ثم ترفع توصياتها إلى مجلس الوزراء.

مما يعني أن هذه الإتفاقية تشمل بأحكامها العنصر الأجنبي بكل صراحة.

ثامناً: إتفاقية رقم ١٨٢ الخاصة بأسوأ أشكال عمل الأطفال:

سنثبت في هذا المقام ديباجة هذه الإتفاقية للإشارة إلى أهدافها والغاية من إبرامها، وإن الإمعان في ديباجة هذه الإتفاقية وتحليل ما ورد فيها ليؤدي بالنتيجة أن كافة الجهود الدولية مازالت عاجزة وغير كفيلة عن حماية الطفل، سواء كان وطنياً أو أجنبياً، وقد أتى في هذه الديباجة ما يلي:

(وإذ يلاحظ الحاجة إلى اعتماد صكوك جديدة ترمي إلى حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها، بوصف ذلك الأولوية الرئيسية للإجراءات على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك التعاون والمساعدة الدوليان، وذلك من أجل تكملة الاتفاقية والتوصية المتعلقتين بالحد الأدنى لسن الاستخدام ١٩٧٣ اللتين تظلان صكين أساسيين في مجال عمل الأطفال.

وإذ يلاحظ أن القضاء الفعلي على أسوأ أشكال أعمال الأطفال يقتضي اتخاذ إجراءات فورية وشاملة، على أن تؤخذ في الحسبان أهمية التعليم الأساسي المجاني وضرورة انتشال الأطفال المعنيين من مثل هذا العمل وضمان إعادة تأهيلهم ودمجهم اجتماعياً مع أخذ احتياجات أسرهم بعين الاعتبار. وإذ يذكر بالقرار المتعلق بالقضاء على عمل الأطفال الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة والثمانين في عام ١٩٩٦. **وإذ يقر بأن الفقر هو إلى حد كبير السبب الكامن وراء عمل الأطفال** وأن الحل على الأمد الطويل يكمن في النمو الاقتصادي المستدام الذي يفضي إلى التقدم للأمم المتحدة في ٢٠ نوفمبر ١٩٨٩.

وإذ يذكر بإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، وهو الإعلان الذي أعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والثمانين عام ١٩٩٨.

وإذ يذكر بأن بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال مشمولة بصكوك دولية أخرى، ولا سيما اتفاقية العمل الجبري ١٩٣٠، واتفاقية الأمم المتحدة التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق ١٩٥٦.).

وبالرجوع إلى أهم أحكام هذه الإتفاقية يمكن أن نستخلص ما يلي:

يقصد بالطفل لغايات هذه الإتفاقية على جميع الأشخاص دون سن الثامنة عشرة (م ٢)، واما المقصود بأسوأ أشكال عمل الأطفال فهي وحسب المادة (٤) من هذه الإتفاقية:

(أ) كافة أشكال الرق أو الممارسات الشبيهة بالرق، كبيع الأطفال والاتجار بهم وعبودية الدين والقنانة والعمل القسري أو الإجباري. بما في ذلك التجنيد القسري أو الإجباري للأطفال لاستخدام في صراعات مسلحة.

(ب) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لأغراض الدعارة. أو لإنتاج أعمال إباحية أو أداء عروض إباحية.

(ج) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لمزاولة أنشطة غير مشروعة، ولا سيما إنتاج المخدرات بالشكل الذي حددت فيه في المعاهدات الدولية ذات الصلة والاتجار بها.

(د) الأعمال التي يرجح أن تؤدي بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التي تزاول فيها إلى الأضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي.

تاسعاً: ويمكن لنا أخيراً وكختام لهذه الجزئية من البحث أن نوضح بأن الأردن قد وقع وصادق على مجموعة من الإتفاقيات والتي هي بالمجمل مكرسة لحماية جميع فئات العمال دون تمييز بين وطنيين ومهاجرين، لأن كلا هذين العنصرين يندرجان تحت مفهوم الإنسان الذي نادت بحمايته هذه الإتفاقيات، وأبرز هذه الاتفاقيات هو ما يلي:

١/العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦:

المواد ذات العلاقة بموضوع البحث:

المادة ٢:

١/تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

٢/تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد **بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.**

٣/للبلدان النامية أن تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين .

أما المادة ٦: فقد نصت على ما يلي:

١/تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق.

٢/يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الأطراف في هذا العهد لتأمين **الممارسة الكاملة لهذا الحق** توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية .

وجاءت المادة ٧ بالحكم الآتي:

تعترف الدول الأطراف في هذا العهد **بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة** ومرضية تكفل على الخصوص:

أ/مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

١/أجر منصفا، ومكافأة متساوية لدى تساوى قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصا تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجرا يساوى أجر الرجل لدى تساوى العمل،

٢/عيشا كريما لهم ولأسرهم طبقا لأحكام هذا العهد،

ب/ظروف عمل تكفل السلامة والصحة،

ج/تساوى الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة،

د/الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والاجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية .

وحددت المادة ٨ ما يلي من إلتزامات في ذمة الدول الأعضاء:

١/تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

أ/ حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفى الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ب/حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.

ج/حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

د/حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعنى.

٢/لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

٣/ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

بينما تصدت المادة ٩ لموضوع الضمان الإجتماعي بقولها:

تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية .

ملاحظة نهائية: يتكون هذا العهد من ٣١ مادة، ومن الإستعراض السابق فإن على التشريعات الوطنية الأردنية أن تنسجم مع هذه المبادئ العامة وأن لا تخالفها، ونكرر ما تم توضيحه سابقاً بأن التشريع الأردني يعارض أحد هذه المبادئ من حيث عدم السماح للعامل الأجنبي بتأسيس النقابات العمالية.

٢/العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة١٩٦٦:

يتكون هذا العهد من ٥٣ مادة. وإنَّ اهم المواد التي لها علاقة بموضوع البحث هي:

ما جاء في المادة ٢ منه والتي نصت على أنّه : تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب. كما و تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد،ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية. بالإضافة لتعهد كل دولة طرف في هذا العهد. بما يلي:-

(أ) أن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.

(ب) أن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يُدَّعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمى إمكانيات التظلم القضائي.

(ج) أن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين.

هذا وقد خصصت المادة ٨ لتحريم مسألة العبودية بكل وضوح حيث جاء فيها:

١/لا يجوز استرقاق أحد، ويحظر الرق والاتجار بالرقيق بجميع صورهما.

٢/لا يجوز اخضاع أحد للعبودية.

٣/ (أ) لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي.

(ب) لا يجوز تأويل الفقرة ٣ (أ) على نحو يجعلها، في البلدان التي تجيز المعاقبة على بعض الجرائم بالسجن مع الأشغال الشاقة، يمنع تنفيذ عقوبة الأشغال الشاقة المحكوم بها من قبل محكمة مختصة.

(ج) لأغراض هذه الفقرة، لا يشمل تعبير "السخرة أو العمل الإلزامي":

١. الأعمال والخدمات غير المقصودة بالفقرة الفرعية (ب) والتي تُفرض عادة على الشخص المعتقل نتيجة قرار قضائي أو قانوني أو من صدر

بحقه مثل هذا القرار ثم أفرج عنه بصورة مشروطة.

٢. أي خدمة ذات طابع عسكري، وكذلك، في البلدان التي تعترف بحق الاستنكاف الضميري عن الخدمة العسكرية، أي خدمة قومية يفرضها القانون على المستنكفين ضميريا.

٣. أي خدمة تفرض في حالات الطوارئ أو النكبات التي تهدد حياة الجماعة أو رفاهها.

٤. أية أعمال أو خدمات تشكل جزءا من الالتزامات المدنية العادية.

أما المادة ١٣ فقد بينت إجراءات الإبعاد بنصها على أنه:- لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذا لقرار اتخذ وفقا للقانون، وبعد تمكينه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعينهم خصيصا لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم.

٣/اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة سيداو:

لقد تحفظ الأردن على عدد من المواد الواردة في هذه الإتفاقية، ولا يوجد في هذا البحث مجال لبيان هذه المواد التي تم التحفظ عليها، وما يعنينا في هذه الإتفاقية تلك المواد التي لها علاقة بموضوع البحث الأصلي الخاص بعمل الأجانب.

حيث نشير إلى أن هذه الإتفاقية تتكون من ٣٠ مادة، وما يهمنا منها هو نص المادة ١١ و الذي جاء فيه:

١/تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولا سيما:

(أ) الحق في العمل بوصفه حقا ثابتا لجميع البشر.

(ب) الحق في التمتع بنفس فرص العمالة، بما في ذلك تطبيق معايير اختيار واحدة في شؤون الاستخدام.

(ج) الحق في حرية اختيار المهنة ونوع العمل، والحق في الترقية والأمن على العمل وفي جميع مزايا وشروط الخدمة، والحق في تلقي التدريب وإعادة التدريب المهني، بما في ذلك التلمذة الحرفية والتدريب المهني المتقدم والتدريب المتكرر.

(د) الحق في المساواة في الأجر، بما في ذلك الاستحقاقات، والحق في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل ذي القيمة المساوية، وكذلك المساواة في المعاملة في تقييم نوعية العمل.

(هـ) الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر.

(و) الحق في الوقاية الصحية وسلامة ظروف العمل، بما في ذلك (حماية ظروف الإنجاب للعاملات).

٢/توخيا لمنع التمييز ضد المرأة بسبب الزواج أو الأمومة، ضمانا لحقها الفعلي في العمل، تتخذ الدول الأطراف التدابير المناسبة:

(أ) لحظر الفصل من الخدمة بسبب الحمل أو إجازة الأمومة والتمييز في الفصل من العمل على أساس الحالة الزوجية، مع فرض جزاءات على المخالفين.

(ب) لإدخال نظام إجازة الأمومة المدفوعة الأجر أو المشفوعة بمزايا اجتماعية مماثلة دون فقدان للعمل السابق أو للأقدمية أو للعلاوات الاجتماعية.

(ج) لتشجيع توفير الخدمات الاجتماعية المساندة اللازمة لتمكين الوالدين من الجمع بين الالتزامات العائلية وبين مسؤوليات العمل والمشاركة في الحياة العامة، ولا سيما عن طريق تشجيع إنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال.

(د) لتوفير حماية خاصة للمرأة أثناء فترة الحمل في الأعمال التي يثبت أنها مؤذية لها.

٣/يجب أن تُستعرض التشريعات الوقائية المتصلة بالمسائل المشمولة بهذه المادة استعراضا دوريا في ضوء المعرفة العلمية والتكنولوجية، وأن يتم تنقيحها أو إلغاؤها أو توسيع نطاقها حسب الاقتضاء.

ويلاحظ أن هذه القواعد تنطبق على المرأة العاملة سواء كانت من العناصر الوطنية أو الأجنبية ويجب مراعاتها بحق المرأة العاملة بغض النظر عن جنسيتها، ونعتقد أن غالبية التشريعات الوطنية الأردنية تنسجم مع هذه المبادئ..

٤/اتفاقية حقوق الطفل لسنة ١٩٩٠:

وتتضمن الاتفاقية ٥٤ مادة، وبروتوكولين اختياريين. وهي توضّح بطريقة

لا لَبْسَ فيها حقوق الإنسان الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الأطفال في أي مكان - ودون تمييز، وهذه الحقوق هي: حق الطفل في البقاء، والتطور والنمو إلى أقصى حد، والحماية من التأثيرات المضرة، وسوء المعاملة والاستغلال، والمشاركة الكاملة في الأسرة، وفي الحياة الثقافية والاجتماعية. وتتلخص مبادئ الاتفاقية الأساسية الأربعة في: عدم التمييز؛ تضافر الجهود من أجل المصلحة الفضلى للطفل؛ والحق في الحياة، والحق في البقاء، والحق في النماء؛ وحق احترام رأى الطفل. وكل حق من الحقوق التي تنص عليه الاتفاقية بوضوح، يتلازم بطبيعته مع الكرامة الإنسانية للطفل وتطويره وتنميته المنسجمة معها. وتحمي الاتفاقية حقوق الأطفال عن طريق وضع المعايير الخاصة بالرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية والمدنية والقانونية المتعلقة بالطفل.

وبموافقة الأردن على الالتزام بهذه الإتفاقية (بتصديقها على هذا الصك والانضمام إليه)، تكون الحكومة الأردنية قد ألزمت نفسها بحماية وضمان حقوق الأطفال، ووافقت على تحمل مسؤولية هذا الالتزام أمام المجتمع الدولي. وتُلزم الاتفاقية الدول الأطراف بتطوير وتنفيذ جميع إجراءاتها وسياساتها على ضوء المصالح الفُضلى للطفل.

وتعد المواد ١، ٢، ٣،٢٢، ٣٢ و ٣٥ من المواد ذات العلاقة بموضوع البحث و قد تضمنت هذه المواد جملة من الإلتزامات والواجبات والتعريفات يمكن اختصارها على النحو الآتي:

١) أن المقصود بالطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه.

٢) على الدول الأطراف أن تحترم الحقوق الموضحة في هذه الاتفاقية وتضمنها لكل طفل يخضع لولايتها دون أي نوع من أنواع التمييز، بغض النظر عن عنصر الطفل أو والديه أو الوصي القانوني عليه أو لونهم أو جنسهم أو لغتهم أو دينهم أو رأيهم السياسي أو غيره أو أصلهم القومي أو الإثني أو الاجتماعي، أو ثروتهم، أو عجزهم، أو مولدهم، أو أي وضع آخر.

٣) أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتكفل للطفل الحماية من جميع أشكال التمييز أو العقاب القائمة على أساس مركز والدي الطفل أو الأوصياء القانونيين عليه أو أعضاء الأسرة، أو أنشطتهم أو آرائهم المعبر عنها أو معتقداتهم.

٤) كما بينت احكام تلك المواد بأنه و في جميع الإجراءات التي تتعلق

بالأطفال، سواء قامت بها مؤسسات الرعاية الاجتماعية العامة أو الخاصة، أو المحاكم أو السلطات الإدارية أو الهيئات التشريعية، يولى الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى.

٥) وألزمت الدول الأطراف بأن تتعهد ضمان حقوق الطفل في الحماية والرعاية اللازمتين لرفاهه، مراعيةً حقوق وواجبات والديه أو أوصيائه أو غيرهم من الأفراد المسؤولين قانونا عنه، وتتخذ، تحقيقا لهذا الغرض، جميع التدابير التشريعية والإدارية الملائمة.

٦) وبينت بأنه يجب أن تكفل الدول الأطراف بأن تتقيد المؤسسات والإدارات والمرافق المسؤولة عن رعاية أو حماية الأطفال بالمعايير التي وضعتها السلطات المختصة، ولاسيما في مجالي السلامة والصحة وفي عدد موظفيها وصلاحيتهم للعمل، وكذلك من ناحية كفاءة الإشراف.

٧) وأوجبت على الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بأن تتخذ التدابير الملائمة لتكفل للطفل الذي يسعى للحصول على مركز لاجئ، أو الذي يعتبر لاجئا وفقا للقوانين والإجراءات الدولية أو المحلية المعمول بها، سواء صحبه أو لم يصحبه والداه أو أي شخص آخر، تلقي الحماية والمساعدة الإنسانية المناسبتين في التمتع بالحقوق المنطبقة الموضحة في هذه الاتفاقية وفي غيرها من الصكوك الدولية الإنسانية أو المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدول المذكورة أطرافا فيها. ولهذا الغرض، توفر الدول الأطراف، حسب ما تراه مناسبا، التعاون في أي جهود تبذلها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة أو المنظمات غير الحكومية المتعاونة مع الأمم المتحدة، لحماية طفل اللاجئ أو السعي للحصول على مركز لاجئ ومساعدته، وللبحث عن والدي طفل لاجئ لا يصحبه أحد أو عن أي أفراد آخرين من أسرته، من أجل الحصول على المعلومات اللازمة جمع شمل أسرته. وفي الحالات التي يتعذر فيها العثور على الوالدين أو الأفراد الآخرين لأسرته، يمنح الطفل ذات الحماية الممنوحة لأي طفل آخر محروم بصفة دائمة أو مؤقتة من بيئته العائلية لأي سبب، كما هو موضح في هذه الاتفاقية.

٨) كما صرحت هذه الإتفاقية بوجوب أن تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أي عمل يرجح أن يكون خطيرا أو أن يمثل إعاقة لتعليم الطفل، أو أن يكون ضارا بصحة الطفل أو بنموه البدني، أو العقلي، أو الروحي، أو المعنوي، أو الاجتماعي. وأن تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية التي تكفل تنفيذ هذا الأمر. ولهذا الغرض، ومع مراعاة أحكام الصكوك الدولية الأخرى

ذات الصلة، تقوم الدول الأطراف بوجه خاص بما يلي:

أ) تحديد عمر أدنى أو أعمار دنيا للالتحاق بعمل.

ب) وضع نظام مناسب لساعات العمل وظروفه.

ج) فرض عقوبات أو جزاءات أخرى مناسبة لضمان إنفاذ هذه المادة بفعالية.

٩) كما وضحت أحكام الإتفاقية بانه يجب أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الملائمة، الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لمنع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم لأي غرض من الأغراض أو بأي شكل من الأشكال.

ملاحظة: نجد أن هذه الإتفاقية قد اهتمت بالطفل، وبغض النظر عن كونه وطني أو أجنبي، مما يسمح باعتبار نصوصها ذات علاقة بموضوع هذا البحث، ولا ننكر أننا في الأردن قد قطعنا شوطاً طويلاً لا يستهان به في موائمة التشريعات الداخلية لكي نجعلها منسجمة مع المعايير الدولية التي تستهدف حماية الأطفال وحقوقهم إلا أن التطبيقات العملية تفصح عن وجود تجاوزات لا يمكن إغفالها ونأمل بان زيادة الوعي الثقافي لدى الجميع سيساهم في القضاء عليها.

٥/البروتوكول الخاص ببيع الأطفال واستخدامهم في البغاء:

يتكون هذا البروتوكول من ١٤ مادة ما يهمنا هو ذكر ملخص للمادة ١ و٢ من هذا البروتوكول واللتان تضمنتا ما يلي من إلتزامات بأن: تحظر الدول الأطراف بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية، كما وضحت مواد هذا البروتوكول ما يحرم إرتكابه: فبينت أن القصد ببيع الأطفال هو أي فعل أو تعامل يتم بمقتضاه نقل طفل من جانب أي شخص أو مجموعة من الأشخاص إلى شخص آخر لقاء مكافأة أو أي شكل آخر من أشكال العوض. وأنه يُقصد باستغلال الأطفال في البغاء استخدام طفل لغرض أنشطة جنسية لقاء مكافأة أو أي شكل آخر من أشكال العوض كما وضحت بأن معنى إستغلال الأطفال في المواد الإباحية تصوير أي طفل، بأي وسيلة كانت، يمارس ممارسة حقيقية أو بالمحاكاة أنشطة جنسية صريحة أو أي تصوير للأعضاء الجنسية للطفل لإشباع الرغبة الجنسية أساسا.

ونستذكر ذلك القرار التمييزي[1] الذي تصدى إلى الإفعال التي قام بها أحد القناصل الفخريين خلافاً لأحكام القانون والإتفقات الدولية التي تحرم بيع الأطفال، وهو ما يؤكد حرص القضاء الأردني على الإلتزام بما تفرضه الإلتزامات الدولية على الأردن لحماية الأطفال من أي شكل من أشكال الإنتهاك: حيث جاء في هذا القرار:

(عالج قانون ابطال الرق مشكلة الرق بطريقتين هما، باعتبار كل عقد يتضمن شرطا او تعهدا بشراء شخص او استعباده او اعطائه لاخر كرهن او تأمين عن دين او بأي طريقة اخرى لاغيا وفقا لحكم المادة الرابعة، او باعتباره كل من يشتري شخصا او يبيعه او يبادل به او يعطيه لاخر او يأخذه لكي يقتنى او يعامل كرقيق وفقا لحكم المادة الخامسة من ذات القانون عرضة للعقوبة المقررة، وان اضافة عبارة لان يقتنى او يعامل كرقيق بعد عبارتي الاخذ او الاعطاء انما وضعت لمنع التحايل على القانون ذلك ان افعال الشراء او البيع او المبادلة لها مقابل مالي اما الاخذ والاعطاء فلا مقابل لهما ولذلك اقترن هذان الفعلان بهدف الاسترقاق او الاستعباد حتى يكون الفعلان مجرمين ويؤيد هذا ان المشرع قصد المعاقبة على الافعال الواردة في الفقرة الثانية من ذات المادة سواء جرت تلك العقود باسمها الصريح او جرت باسم اخر طالما ان الغاية الحقيقية من تلك العقود هي استغلال هذا الشخص كرقيق ما دام ان وضع الشخص كرهن او تأمين عن الدين فعل جرمي فمن باب اولى تجريم بيعه لانه اقوى من الرهن او التأمين كتصرف قانوني، وعليه فلا يرد القول بعدم المعاقبة على الافعال الواردة في قانون ابطال الرق والا كانت كافة احكام المادة الخامسة قد جاءت لغوا وعبثا وهذا ما يخالف مقاصد المشرع وهي منع التعامل مع اي انسان كسلعة او كرقيق او ما شابه، **كما لا يرد القول ان القيام بتسليم الاطفال لجهات خارج الاردن ولغايات التبني هو امر مشروع في بلدان هذه الجهات لان مشروعية التبني خارج الاردن لا تنسحب الى الاردن،** ولا يتفق مع الواقع القول ان ما يدفع من اموال مقابل عمليات التبني ليس ثمنا طالما ان من شروط تسليم الطفل دفع مبلغ مقابله يذهب في غالبيته الى حساب المتهم مما يجعله بيعا حقيقيا وان اطلقت عليه تسميات مخالفة للحقيقة. أن قيام الدولة بتسليم الاطفال اللقطاء او الايتام الى اسر بديلة او حاضنة هو عمل مشروع ما دام يستند الى قانون او

---

(١) قرار رقم ٥٠٦/ ١٩٩٧ منشور على الصفحة (١٦١٢) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٨). وهو القرار الذي عالج تورط القنصل الفخري لأحد الدول في الأردن بالإتجار بأطفال مجهولي النسب والمجني عليهن كن من خدم المنازل.

نظام ولا يحق للأفراد ان يقوموا به لانه لا يحق للأفراد ان يقوموا باعمال لا تتفق مع القوانين والأنظمة.).

٦/البروتوكول الخاص بمنع تجنيد الأطفال: وقد تم بتاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٢٥ وأصبح نافذاً بتاريخ ٢٠٠٢/٠٢/٢٣ فيما يخص الدول الأطراف به ويحرم إشراك من لم يبلغ ١٨ سنة بالنزاعات المسلحة بشكل مباشر.

وسنشير في نهاية هذه الجزئية وبموجب جدول مختصر لمجموعة من الإتفاقيات والتوصيات الدولية ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بحقوق العمال الأجانب[١]: و تجدر الإشارة أن غالبية هذه الإتفاقيات صادرة عن منظمة العمل الدولية، ولا يمكن البحث في موضوع العمالة الأجنبية لدى أي دولة دون التطرق ولو بمجرد التلميح لهذه الإتفاقيات والتوصيات وهي الآتي:

إسم الإتفاقية	أهم الملاحظات حول هذه الإتفاقية	الإلزامية
إتفاقية العمال المهاجرين رقم ٩٧	٢٣ مادة، تقرير المساعدة القانونية، المجانية في الخدمات، المساواة مع العمالة الوطنية، التأمين الصحي، الإنضمام إلى النقابات، عدم جواز الإعادة بسبب الإصابة، الحق في تحويل أجزاء من دخله إلى بلده.	لم تنشر
إتفاقية العمال المهاجرين رقم ٩٧ أحكام تكميلية رقم	لسنة ١٩٤٩، تتكون من ٢٣ مادة، تلزم الدول الأعضاء على تزويد المكتب الدولي بتشريعاتها العمالية (لغايات رقابية)، التعهد بتقديم	لم تنشر

(١) قمنا بإستخدام ما خلص إليه الأستاذ حمادة أبو نجمة، رئيس سلطة دعاوى الأجور في وزارة العمل الأردنية، بورقة العمل المعنونة (العمالة المهاجرة) حيث حصر عدد هذه الإتفاقيات في هذه الورقة وقمنا نحن بمراجعة نصوص جميع الإتفاقيات وتبويبها في هذه الجدول والبحث فيما إذا نشرت بالجريدة الرسمية من عدمه كما قمنا بوضع ملخص مجمل للأحكام بعد مراجعة كامل النصوص.= = ونلاحظ ان اجتهاد السلطة التنفيذية في إعتبار الإتفاقية جزء من التشريع الوطني ينحصر بنشر هذه الإتفاقية في الجريدة الرسمية وذلك كله دون الخوض بالتفصيلات التي وضحناها من سمو الإتفاقية على التشريع الداخلي ومدى الحاجة إلى المصادقة على الإتفاقية بموجب قانون صادر عن مجلس الأمة بموجب المادة ٣٣ من الدستور، علماً أن أغلب هذه الإتفاقيات الموضحة في هذا الجدول ليست منشورة في الجريدة الرسمية ويتبع بشأنها ما وضحناه بالهامش المتعلق بمنظمة العمل الدولية من حيث إلزامية الإتفاقيات، بالنسبة للدول الموقعة والمصادقة، والتوصيات الصادرة عن هذه المنظمة التي لا تتجاوز مسألة الاستئناس بأحكامها.

١٤٣	خدمات مجانية لمساعدة العمال المهاجرين، مكافحة الدعايات المضللة والمتعلقة بالهجرة، تسهيل انتقال وسفر العمالة المهاجرة، ضمان تمتع العاملة المهاجرة بالرعاية الطبية و الصحية، ربطت المادة ٦ من هذه الإتفاقية تمتع العمال المهاجرين بالمساواة شريطة وجودهم بشكل قانوني لدى الدولة المضيفة، مجانية الخدمات للعمال المهاجرين، عدم جواز الإعادة بسبب إصابة عمل مع وجود إستثناءات، الحق في تحويل جزء من الدخل إلى بلد المهاجر الأصلي، عرفت العامل المهاجر	
إعلان المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب	تم الإتفاق على هذا الإعلان بالمؤتمر المنعقد من ٨/٣١إلى ٨ /٠٩ من سنة ٢٠٠١ في مدينة ديربان بجنوب أفريقيا ويتكون من ١٩٢ صفحة يمكن تلخيصه بالآتي: هذا الإعلان وبرنامج العمل الخاص به يعتبر ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب هم أفراد أو مجموعات من الأفراد تأثروا سلبيياً بهذه الويلات أو أُخضعوا لها أو كانوا هدفًا لها والتسليم بأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب يحدث على أساس العنصر أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي، وأن الضحايا يمكن أن يعانوا من أشكال متعددة أو	لم ينشر في الجريدة الرسمية

	متفاقمة من التمييز استناداً إلى أسس أخرى ذات صلة مثل الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر التسليم ونؤكد بأنه، في بداية هذه الألفية الثالثة، تشكل المكافحة العالمية للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وجميع أشكال ذلك ومظاهره المقيتة والمتطورة، مسألة ذات أولوية بالنسبة للمجتمع الدولي، وأن هذا المؤتمر يتيح فرصة فريدة وتاريخية لتقييم وتحديد جميع أبعاد هذه الشرور المدمرة التي تواجهها البشرية بغية استئصالها كلية.	
بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين	وهو بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة ٢٠٠٩، ويتكون من ٢٥ مادة، يهدف إلى منع ومكافحة تهريب المهاجرين، حماية حقوق المهاجرين الذين كانوا محل التهريب، وتعريف التهريب والدخول غير المشروع، ووثيقة السفر والهوية الإنتحالية، تعريف الجريمة عبر وطنية، إعتبار المهاجرين مجني عليهم، وبيان وسائل التهريب، والإجراءات المتعلقة بمكافحة التهريب في البحر، وعبر الحدود، وتدقيق الوثائق، وتقرير الحماية والمساعدة للمهاجرين الذين تم	منشور على الصفحة رقم ٢٠٦١ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٩٦٠ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٣٠

	تهريبهم، وتأمين إعادة المهاجرين المهربين مع مراعاة عدم الإخلال بمبدأ الاعادة القسرية.	
الإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم	اعتمدت بقرار الجمعية العامة ٤٥/١٥٨ المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ ديمسبر ١٩٩٠، تتكون من ٩٣ مادة، وتتناول: جملة حقوق العمال المهاجرين ومكافحة مسألة التمييز ضدهم.	نعتقد انها ملزمة للأردن لأنها صادرة عن الأمانة العامة لهيئة الأمم المتحدة
إتفاقية الهجرة في اوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين رقم ١٤٣	لسنة ١٩٧٥، مكونة من ٢٤ مادة، تتناول: إحترام الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين، الإبلاغ عن المهاجرين، مكافحة الهجرة غير المشروعة التي تستهدف العمل، وجوب ملاحقة منظمي تنقلات الأيدي العاملة، تحديد جزاءات رادعة لمكافحة هجرات العمل غير المشروعة، عدم جواز إعتبار العمال المهاجريين الموجودين بطريقة مشروعة بأنهم غير شرعيين بسبب فقدانه لوظائفهم أو سحب إقامته، والتأكيد على عدم تأثر حقوق العامل المهاجر غير الشرعي فيما يتعلق بالأجر والضمان الإجتماعي بوضعه القانوني في البلد الذي أجرى العمل فيه وهو نص المادة ٩، وعدم جواز تحميل العامل المهاجر تكاليف طرده، والمساواة بين العمال الوطنيين والأجانب من حيث فرص العمل والحقوق العمالية م ١٠، وتعريف العامل المهاجر ومن يستثنى من هذا التعريف، والتزام الدول الأعضاء بإلغاء تشريعاتها التي تكرس التمييز ضد عمل المهاجرين، وتقرير حق جمع شمل	لم تنشر في الجريدة الرسمية

	أسـرة العامـل بالعامـل المهـاجر، والسـماح للـدول بتحديـد مـدة إقامـة العامل المهاجر وتحديد منطقة العمل الجغرافـي والمهـن المسـموح للعمـال الأجانـب الإنخـراط بهاضـمن المـادة ١٤، السـماح للـدول الأعضـاء بإستثناء أجزاء من هذه الإتفاقيـة من التطبيق .	
توصـية العمـال المهاجرين رقم ١٥١	أكدت على تساوي فرص العمل بين المهـاجر والعامـل الـوطني، ضـرورة تطبيـق سياسـة اجتماعيـة تهـدف إلـى انـدماج العمـال المهـاجرين بـالمجتمع المحلـي، التأكيـد علـى موضـوع جمـع شمل العامل المهاجر بعائلته وتسهيل هـذا الأمـر، التأكيـد علـى الخـدمات الاجتماعيـة للعامـل المهـاجر وكـذلك أمر التامين الصحي.	التوصـيات للاستئناس
توصـية العمـال المهاجرين رقم ٨٦	تضمنت توصيات بخصوص الهجرة المؤقتـة وهجـرة اللاجئـين وكـررت الحقوق ذاتهـا التـي يتوجـب أن يتمتـع بها العامل المهاجر.	التوصـيات للاستئناس
حمايـة الأمومـة رقـم ٣	وضـعت هـذه الإتفاقيـة لسـنة ١٩١٩وتتكون من ١٢مـادةً، تعريـف المـرأة والطفل، تُحديد فترات إجـازة الأم بسـبب الوضـع، الحـق فـي الرضـاعة، الفصـل بسـبب الوضـع والحمـل وكيفيـة إعتبـاره غيـر مشروعٍ،	لم تنشر
التزامـات صـاحب السـفينة المـرض والإصابة رقم ٥٥	٢٠ مـادة، تحديـد الأشـخاص المسـتفيدين منهـا، التزامـات مالـك السفينة، الرعاية الطبية للعاملين على السفن الملاحيـة، العجـز والإعانـات، والإعـادة إلـى البـر، الـدفن وتكاليفـه، المحافظـة علـى أشـياء البحـارة،	لم تنشر

	الإعفاءات لمالك السفينة، المساواة بين جميع البحارة وطنيين أم أجانب، وكانت هذه الإتفاقية سنة ١٩٣٦	
تفتيش العمل رقم ٨١	٣٩ مادة، رقمها ٨١ لسنة ١٩٤٧، وجوب وضع نظام للتفتيش (صناعي وتجاري)، والتعيين كمفتش للرجل والمرأة، ووجوب كون المفتشين متخصصين، والإهتمام بأجهزة التفتيش، وسلطات المفتشين، وجوب إشعار المفتشين بإصابات العمل، وواجبات المفتشين، وحماية المفتشين، تقارير المفتشين ونشرها، والهدف من التفتيش تطبيق القانون وحماية العمال.	نشرت في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٦٥رتاريخ ١٩٦٣/٢/٢
حماية الأجور رقم ٩٥	هذه الإتفاقية لسنة ١٩٤٩، وتتكون ٢٧ مادة، تتضمن تحديد مفهوم الأجر، والمشمولين، وكيفية دفع الأجر، وحماية الأجر، والإقتطاعات، المحظورات منها، وحالة إفلاس المنشأة، متى تدفع الأجور، وأين تدفع الأجور.	لم تنشر
حماية الأمومة رقم ١٠٣	لسنة ١٩٥٢، وهي إتفاقية لاحقة بعد مراجعة إتفاقيات سابقة، تتكون من ١٧ مادة، تتضمن من تشمل من النساء، وأماكن العمل، تعريف المرأة والطفل، والمرأة متزوجةً أم غيرَ متزوجة، والحق معطى لصفة وهي الأمومة، مدد الإجازة ومواعيدها وأوقات الحصول عليها، والرضاعة، والغياب وعدم مشروعية الفصل.	لم تنشر
المزارع رقم ١١٠	لسنة ١٩٥٨، تتضمن ٩٩ مادة، وتشمل تعريفات بالمحاصيل، والمساواة بين عمال الزراعة وطني	لم تنشر

	وأجنبي، وأحكام خاصة بالعمال المهاجرين وتوريد العمالة، وحوالي أكثر من عشر مواد حول حقوق العمالة المهاجرة وإلتزامات أصحاب العمل والدول، ومدة العقود للعمال، الحد الأدنى من الأجور، وكيفية دفعها، وعدم جواز التحكم في كيفية التصرف بالأجر، واكثر من عشر مواد بخصوص الأجور، والإجازات، وكيفية تنظيمها، وحمايتها، والراحة الإسبوعية، وحماية الأمومة والوضع والحمل وحقوق المرأة العامل الأم وطنيةً أم أجنبية، وحماية أجرها وحقوقها في الإستراحة والرعاية الطبية، وحظر فصل المرأة لكونها حامل أو مرضعة، وتعويض العمال عن الإصابات، والتنظيم النقابي وحل المنازعات بشكل جماعي، والحرية النقابية، التفتيش على أماكن العمل، والتشجيع على تنظيم مساكن لعمال الزراعة وأسرهم، التأمين الصحي للعمال وأسرهم.	
سياسة العمالة رقم ١٢٢	لسنة ١٩٦٤، مكونة من١١مادة، تشمل توفير فرص العمل ومكافحة البطالة، وعدم التمييز بين العمال الوطنيين والأجانب في هذه الجزئية، والعمل حق إنساني، ووضع تدابير وطنية لهذه الغاية.	لم تنشر
تحديد المستويات الدنيا للأجور رقم ١٣١	لسنة ١٩٧١، مكونة من ١٤ مادة، أكدت على حق العمال في الحد الأدنى للأجر بلا تمييز، وحماية مطلقة للحد الأدنى للأجر، والأخذ بعين الإعتبار إحتياجات العمال وأسرهم والظروف الإقتصادية عند تحديد الحد الأدنى للأجر، وتفعيل	لم تنشر في الجريدة الرسمية

	نظام التفتيش.	
المشاورات الثلاثية رقم ١٤٤	هي إتفاقية العمل الدولية بشأن المشاورات الثلاثية لتعزيز تطبيق المعايير الدولية، مكونة من ١٤ مادة، خاصة بممثلي أصحاب العمل وممثلي العمال، والمساواة بين طرفي المعادلة العمالية، حددت الغرض من هذه الإتفاقية وهو: رد الحكومات على أوضاع العمالة لديها، والمقترحات التي تقدم إلى السلطات وكيفية معالجتها، وإعادة النظر في التوصيات والإتفاقيات غير المصدقة، وإعادة النظر في الإتفاقيات المصدقة. إصدار التقارير السنوية حول أوضاع العمالة لديها.	منشورة على الصفحة رقم ٣٧٢٢ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦١١ بتاريخ ٢٠٠٣/٧/١٦
السلامة والصحة المهنية رقم ١٥٥	مكونة من ٣٠ مادة، لسنة ١٩٨١، وتشمل جميع أوجه النشاط الإقتصادي، ويمكن تقرير إستثناءات، وتنطبق على جميع العمال، ويمكن إستثناء البعض، كذلك تشمل الموظفين العامين العاملين في الأجهزة الرسمية، الوقاية من الحوادث والأضرار الصحية الناتجة عن العمل، يتم اقتسام المسؤولية بين الأجهزة الرسمية وصاحب العمل والعمال انفسهم، والتشريعات الوطنية يجب أن تراعي هذه المسألة، والرقابة على من يقوم بتصنيع الآلات والمواد الخاصة بالاستعمال المهني، حماية العامل المنسحب من العمل الخطر، إلزام أصحاب العمل بتوفير السلامة للعمال لديهم، والإسعافات الأولية وحالات الطوارئ، لايجوز تحميل	لم تنشر

	العمال أي نفقات بهذا الخصوص.	
خدمات الصحة المهنية ١٦١	لسنة ١٩٨٥، مكونة من ٢٤ مادة، وهدفها وقائيٌ إستشاريٌ للوصول إلى بيئة عمل آمنة، إنشاء أقسام للصحة المهنية، والعمل بشكل تشاركي بين أصحاب العمل والعمال للنهوض بأهداف الإتفاقية، ومن يعمل في السلامة المهنية يجب أن يكون موضوعي وحيادي ومستقل عن أطراف المعادلة، وشروط العاملين في الصحة المهنية، ووجوب إعلام العمال بالمخاطر المهنية، وإشعار العاملين بالصحة المهنية عن حالات المرض والإصابات الخاصة بالعمال.	لم تنشر
المساواة في المعاملة التعويض عن حوادث العمل رقم ١٩	هي إتفاقية المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والأجانب فيما يتعلق بالتعويض عن حوادث العمل لسنة ١٩٢٥، مكونة من ١٢ مادة، وجاء نص المادة الأولى من هذه الإتفاقية بتقرير أمر التعامل المتساوي مع جميع أفراد الدول الأعضاء، وقررّت مبادئ التعويض عن الإصابات والأمراض الناشئة عن العمل.	لم تنشر
الحفاظ على حقوق المهاجرين في المعاش رقم ٤٨	إنَّ الإسم الرسمي لهذه الإتفاقية هو إتفاقية بشأن إقامة نظام دولي للحفاظ على حقوق العجزة والمسنين والورثة في التأمين لسنة ١٩٣٥، تتناول مسألة إمتداد التأمين مع إنتقال العامل للعمل من دولة إلى أخرى أي الهدف منها هو الحفاظ على حقوق العمال المهاجرين في تأميناتهم والأقساط التي قاموا بدفعها، تتكون من ٢٩ مادة، كما تقرر هذه الإتفاقية مسألة الحفاظ على الحقوق المكتسبة لمن لا يرغب في الحصول على	لم تنشر

	تعويض الدفعة الواحدة، كما تنص صراحة المادة ١٨ على وجوب التعامل على قدم المساواة مع رعايا الدول الأعضاء الأخرى.	
السياسة الإجتماعية الأهداف والمعايير الأساسية رقم ١١٧	لسنة ١٩٦٢، مكونة من ٢٥ مادة، وجاءت المادة ١٤ لبيان تحريم التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو العقيدة أو التبعية (الجنسية أي المقصود بهم الأجانب) أو التبعية القبلية او الإنتماء النقابي، تنقسم هذه الإتفاقية إلى قسمين القسم الأول متعلق بالمبادئ العامة والقسم الثاني برفع مستويات المعيشة، وتحفيز مبادئ التنمية الإقتصادية وتحسين الطاقة الإنتاجية.	لم تنشر
إعانات إصابات العمل رقم ١٢١	لسنة ١٩٦٤، تقع في ٣٩ مادة، تتضمن تعريفات وتجيز الإستثناءات مثل الموظفين و البحارة العاملين في منازلهم العمال في الأعمال العارضة، المادة الرابعة بينت أن الإعانات تشمل جميع المستخدمين دون تمييز، كما وضحت الحالات الطارئة التي تدخل ضمن الإعانات، ووجوب وضع تعاريف لحادث العمل، ووجوب تحديد أمراض المهنة، تحديد انواع وأشكال الإعانات من طبية ونقدية وفيما يتعلق بالرعاية الطبية فإن للدول الأعضاء أن تتحكم بنسبة التكاليف بشكل معقول بالنسبة للإصابات، كما تشمل على المساعدات العلاجية والدوائية، وشملت حالات وقف الإعانة، والنص على أن قرارات الإعانة ليست قطعية ويمكن الطعن بها،إلزامية إتخاذ الإجراءت المناسبة للوقاية من حوادث العمل، ونصت	لم تنشر

	المادة ٢٧ صراحة على أن تكفل الدول الأعضاء للعمال غير الوطنيين معاملة مماثلة كما لو كانوا وطنيين.	
الرعاية الطبية وإعانات المرض رقم ١٣٠	لسنة ١٩٦٩، تتكون من ٤٥ مادة، ويجوز للأعضاء أن يطلبوا إستثناءات، وقررت أن عمال الزراعة والبحارة والموظفين العاملين وعمال ضمن نطاق الأسرة، والنص على حالات الطوارئ، ضرورة كفالة الرعاية الطبية العلاجية والوقائية، وصحة الشخص المحمي هي محل الحماية، وشمول من يتلقون إعانات الضمان الإجتماعي والبطالة زوجاتهم وأطفالهم، والنص على أشكال الرعاية الطبية من مستلزمات ومستحضرات و رعاية الإخصائي... إلخ، والتأكيد على عدم تحميل المستفيد الجزء الأكبر من تكاليف العلاج، والنص على الإعانات المرضية وتكاليفها، وعدم التمييز بين المستخدمين حتى التلاميذ الصناعيين، وتحديد معدلات الإعانات وكيفية إحتسابها، وبيان وتحديد الحالات التي يجوز فيها وقف الإعانات المادة ٣٢ لها علاقة مباشرة بالمساواة بين العمال الوطنيين والعمال الأجانب.	لم تنشر
الوقاية من حوادث البحارة رقم ١٣٤	لسنة ١٩٨٥، مكونة من ٢٤ مادة، المادة ٣ تتعهد الدول الأعضاء بموجبها أن تقيم أقسام صحة مهنية تدريجياً لجميع العمال دون تمييز، ووجوب إخطار العمال بالمخاطر.	لم تنشر
الحفاظ على الحقوق في الضمان	الإتفاقية لسنة ١٩٨٢، تشمل تعاريف المؤسسة واللاجيء وعديم الجنسية،	لم تنشر في الجريدة

الإجتماعي رقم ١٥٧	وأعضاء الأسرة والورثة والإقامة ومدد الإشتراك، وبيان حدود التغطية والإعانات، التأكيد على المحافظة على الحقوق المكتسبة وفق التامينات الإجتماعية الأخرى، والتأكيد على حقوق العامل الذي يعمل في أكثر من دولة والمتنقل من نظام تأميني إلى آخر، وضرورة تعاون الدول الأعضاء لتحقيق التغطية الكاملة للعمال الذين ينتقلون من دولة إلى أخرى.	الرسمية
اتفاقية المساواة في المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين في مجال الضمان الاجتماعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٢	مكونة من ٢١ مادة، وتتضمن تعاريف اللاجئ والإقامة والمستفيد، نطاق التغطية، والمساواة بين رعايا الدول الأعضاء، مسألة الإقامة وإرتباط الإنتفاع بها، وشمول العائلات بالتغطية التامينية، ومسألة الإستمرار في التأمين بين الدولة التي ينتمي إلى جنسيتها والدولة التي يعمل بها، والتأكيد على إتفاقية صيانة حقوق المهاجرين التقاعدية لسنة ١٩٣٥، ولا حاجة للمعاملة بالمثل بالنسبة للاجئين والبدون.	نشرت في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٥٣ بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١

الفرع الثاني: المعاهدات والإتفاقيات الدولية، الثنائية، التي تعنى بشأن عمل العمال الأجانب في الأردن:

سنعنى بموجب هذا الفرع بإستعراض الإتفاقات الثنائية المبرمة بين الأردن وبعض الدول بموجب إتفاقات ثنائية، هدفت من بعضها تسهيل استخدام الأردنيين في الخارج وضبط إنسياب العمالة الأجنبية إلى الأراضي الأردنية في بعضها الآخر، وسيكون ذلك من خلال البند الأول من هذا الفرع والذي سنتناول من خلاله أيضاً تثبيتاً لملاحظتنا حول الإتفاقية الثنائية المصرية الأردنية لأهميتها وأهمية هذا النوع من العمالة الأجنبية في الأردن، ثم سنخصص البند (ثانياً) من هذا الفرع لعمل المنظمات الدولية في الأردن فيما يخص عمالة الأجانب لدى هذه المنظمات ومدى تأثير موضوع الحصانة الدبلوماسية على المطالبة بالحقوق العمالية.

أولاً: الإتفاقية الثنائية الأردنية المصرية لتنظيم عمالة المصريين في الأردن:

نشير إلى أن هنالك مجموعة من الإتفاقات الثنائية المبرمة بين الحكومة الأردنية ودول أخرى تنظم من خلالها عمل العمالة الأجنبية في الأردن، **وتعد هذه الإتفاقيات ضابطاً في المقام الأول لمسألة الانسياب العمالي إلى داخل المملكة قبل تقرير أي حقوق لهؤلاء العمال**[١]، وقد تعددت هذه الإتفاقيات وهي على النحو الآتي:

الاتفاقيات الثنائية في مجال القوى العاملة المصادق عليها[٢]:

الرقم	الإتفاقيات	تاريخ التوقيع	رقم الجريدة	تاريخ النشر في الجريدة

(١) حيث قمنا بمراجعة غالبية نصوص واحكام هذه الإتفاقيات والتي لا تتجاوز، وبشكل عام، ضبط هذا الأمر مع بقاء المراكز القانونية محكومة من قبل القواعد القانونية الموضوعية لدى كل من الدولتين، ويهدف الأردن في بعض الأحيان من هذه الإتفاقيات حماية وتنظيم حقوق العمال الأردنيين لدى الطرف الآخر كما هو الحال في الإتفاقيات الموقعة مع عدد من دول الخليج العربي.

(٢) هذا الجدول تم إعداده من قبل وزارة العمل الأردنية وهو منشور على صفحة الوزارة وموقعها الرسمي http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=85 تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١١/٠٥/٠١ الساعة الثانية فجراً.

الرسمية	الرسمية			التسلسل
١٩٧٨\٦\١٦	٢٧٩٠	١٩٧٨/٤/٢٩	اتفاقية على تبادل القوى العاملة بين الأردن والباكستان.	١
١٩٧٩\٥\١	٢٨٥٨	١٩٧٩	اتفاقية اليد العاملة الفنية بين الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية والمملكة الأردنية الهاشمية.	٢
-	-	١٩٨٢/٥/٢٦	اتفاقية بين الاردن والامارات حول التعاون في مجال القوى العاملة لسنة ١٩٨٢	٣
١٩٨٢\٨\١٦	٣٠٩٠	١٩٨٢/٧/٨	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية التركية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة	٤
٢٠٠٧/٣/٧	٤٨١٣	١٩٨٣/٤/٢٢	اتفاقية بين حكومة الجمهورية التونسية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة.	٥
٢٠٠٧/٣/٧	٤٨١٣	١٩٨٣	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة المملكة المغربية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة.	٦

٧	اتفاقية بين حكومة مصر العربية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة.	١٩٨٥/١/٣١	٣٣٠١	١٩٨٥/٣/١٦
٨	مذكرة تفاهم في مجال القوى العاملة بين الاردن والهند لسنة ١٩٨٦	١٩٨٦/١٠/١	-	-
٩	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية الفلبينية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة.	١٩٨٨/١١/٣	٣٥٨٨	١٩٨٨\٢\١
١٠	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة قطر بشأن تنظيم استخدام العمال الأردنيين في دولة قطر لسنة ١٩٩٧.	١٩٩٧/٥/٥	٤٢٠٨	١٩٩٧\٦\١
١١	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية اليمنية حول التعاون في مجال القوى العاملة لسنة ١٩٩٧.	١٩٩٧/٩/١٠	٤٢٣٨	١٩٩٧\١١\١
١٢	مذكرة تفاهم بين الاردن والسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠.	٢٠٠٠/٥/١٧	-	-
١٣	مذكرة تفاهم بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية	٢٠٠١/٥/٢	-	-

	وحكومـــــة جمهوريـــــة اندونيســـيا بشـــأن القـــوى العاملة.			
١٤	اتفاقيـــة تعـــاون فنـــي بـــين حكومـــة المملكـــة الأردنيـــة الهاشمية وحكومة الكويت بشأن تنقل الأيدي العاملة.	٢٠٠١/٥/٢١	٤٥٠٣	٢٠٠١\٨\٢٨
١٥	اتفـاق بشـأن التعـاون فـي مجـال القـوى العاملـة بـين حكومـة المملكـة الأردنيـة الهاشـــمية وحكومـــة الجمهورية السورية.	٢٠٠١/١٠/٨	٤٥٤٩	٢٠٠٢\٦\٢
١٦	اتفاقيـة التعـاون فـي مجال القـــوى العاملـــة بـــين الاردن وجمهورية السودان لسنة ٢٠٠٣.	٢٠٠٣/٢/٦	٤٥٩٢	٢٠٠٣/٤/١٦
١٧	بروتوكـول التعـاون فـي مجـال اليـد العاملـة بـين حكومـة المملكـة الاردنيـة الهاشـــمية وحكومـــة الجمهوريـــة الجزائريـــة الديموقراطية الشعبية لسنة ٢٠٠٤.	٢٠٠٤/٧/١٨	٤٦٨٢	٢٠٠٤/١١/١
١٨	برنـــامج تنفيـــذي لاتفـــاق التعـاون فـي مجـال القـوى العاملة بين الاردن وسوريا لسنة ٢٠٠٥.	٢٠٠٥/٢/٢٨	٤٨١٣	٢٠٠٧/٣/٧
١٩	اتفاقية بين حكومة المملكة	٢٠٠٥/١٢/١٢	-	-

	الاردنية الهاشمية وحكومة جمهورية الصين الشعبية حول التعاون الثنائي في مجال العمل لسنة ٢٠٠٥.			
٢٠	مذكرة تفاهم بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية وحكومة جمهورية سيريلانكا الديموقراطية الاشتراكية في مجال القوى العاملة لسنة ٢٠٠٦.	٢٠٠٦/٢/٧	-	-
٢١	اتفاقية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة حول التعاون في مجال القوى العاملة لسنة ٢٠٠٦.	٢٠٠٦/٣/١٥	٤٧٥٩	٢٠٠٦/٥/١٦
٢٢	البرنامج التنقيذي الرابع لاتفاقية التعاون في مجال القوى العاملة بين الاردن ومصر لسنة ٢٠٠٦.	٢٠٠٦/١١/١٦	٤٨٠٤	٢٠٠٧/١/١٦
٢٣	البرنامج التنفيذي الاول لاتفاقية التعاون في مجال القوى العاملة بين الاردن واليمن لسنة ٢٠٠٧.	٢٠٠٧/١/٢٣	٤٨٣١	٢٠٠٧/٦/١٧
٢٤	**مذكرة تفاهم بشأن تنظيم انتقال العمال المصريين للعمل في المملكة الاردنية الهاشمية.**	٢٠٠٧	-	-

٢٠٠٨/٣/٢	٤٨٨٨	٢٠٠٧/١٢/٣٠	برنامج تنفيذي لاتفاق التعاون في مجال تالقوى العاملة بين الاردن وسوريا لسنة ٢٠٠٧.	٢٥
٢٠٠٨/٤/١	٤٨٩٦	٢٠٠٧/١٢/٣٠	اتفاقية بشأن استقدام واستخدام العمال بين الاردن وسوريا لسنة ٢٠٠٧.	٢٦
-	-	٢٠٠٨/٧/٢١	برنامج تنفيذي لاتفاقية التعاون في مجال القوى العاملة بين الاردن والمغرب لسنة ٢٠٠٨.	٢٧
٢٠٠٩/١١/١	٤٩٩٣	٢٠٠٨/٤/١٠	ملحق لمذكرة التفاهم بشأن انتقال العمال المصريين للعمل في الاردن لسنة ٢٠٠٨.	٢٨
٢٠٠٩/١١/١	٤٩٩٣	٢٠٠٨/٨/١٠	ملحق لمذكرة التفاهم بشأن انتقال العمال المصريين للعمل في الاردن رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.	٢٩
٢٠٠٩/٢/١٦	٤٩٥٠	٢٠٠٨/١١/٢٦	برنامج تنفيذي في مجال القوى العاملة بين الاردن والسودان لسنة ٢٠٠٨.	٣٠
٢٠٠٩/٣/١٦	٤٩٥٣	٢٠٠٨/١٢/١٧	البرنامج التنفيذي الخامس لاتفاقية التعاون في مجال القوى العاملة بين الاردن ومصر لسنة ٢٠٠٨.	٣١
٢٠٠٩/٣/١٦	٤٩٥٣	٢٠٠٨/١٢/١٧	مذكرة تفاهم بشأن تنظيم انتقال العمال المصريين	٣٢

	للعمل بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في الاردن لسنة ٢٠٠٨.			
٣٣	برنامج تنفيذي للتعاون في مجال التشغيل (العمل) بين الاردن وتونس لسنة ٢٠٠٩.	٢٠٠٩/٢/٦	٤٩٥٣	٢٠٠٩/٣/١٦
٣٤	مذكرة تفاهم بين الاردن واندونيسيا حول تنظيم استقدام عاملات المنازل الاندونيسيات لسنة ٢٠٠٩.	٢٠٠٩/٦/٢٦	-	-
٣٥	اتفاقية تعاون في مجال العمل بين الاردن وكندا لسنة ٢٠٠٩ وملحقاتها.	٢٠٠٩/٦/٢٨	٤٩٨٣	٢٠٠٩/٩/١٦
	برتوكول اضافي لاتفاقية تنظيم استخدام العمال الاردنيين بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية وحكومة دولة قطر.	٢٠٠٨/١١/٢٤	٥٠٣٧	٢٠١٠/٦/١٦

وحيث أن العمالة المصرية تعد العمالة الأجنبية الأكثر عدداً في الأردن فإننا سنعمد إلى تناول موضوع هذه العمالة بالبحث في هذا المقام، ولعدم وجود عمالة موازية للعمال المصريين في الأردن فإننا لم نقم بتثبيت مراجعة قانونية لكل إتفاقية من الإتفاقيات الوارد ذكرها في الجدول المتقدم، علماً ان مجموع الإتفاقيات الموقعة بن الأردن ومصر هي: إتفاقية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة سنة ١٩٨٥، مذكرة تفاهم بشأن انتقال العمالة المصرية للأردن، وملحق بهذه الإتفاقية سنة ٢٠٠٨، والبرنامج التنفيذي للتعاون في مجال القوى العاملة سنة ٢٠٠٨ ومذكرة تفاهم بشأن تنظيم انتقال العمال المصريين إلى منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة.

بالرجوع إلى الواقع العملي نجد ان العمالة المصرية تتحمل في الأردن مسؤولية قطاع البناء والزراعة، وهذه حقيقة لا يمكن إنكارها ولا يصعب استظهارها.

وعليه قررت الحكومة الأردنية ومنذ عام ١٩٨٥ تنظيم عملية دخول وخروج هذه العمالة إلى الأراضي، وبالأخص أنه وفي تلك الفترة كانت العمالة الوافدة إلى الأردن تستهدف الوصول إلى الأراضي العراقية حيث الوفرة في الدخل وعامل فرق العملة كان محفزاً لهذه المسألة، ثم توالت الأحداث بعد ذلك بحيث أصبح الأردن، وبعد تدهور الأوضاع الأمنية في العراق، مقصداً للعمالة المصرية بحيث أصبح من اللازم مراجعة الإتفاقية السابقة بموجب مذكرات تفاهم عالجت الأمر من جديد.

وبالرجوع إلى مذكرة التفاهم الأخيرة وما لحقها من تعديلات نجد:

١/وقعت مذكرة التفاهم بتاريخ ٢٠٠٧/٠٣/٢٩، وهي تتضمن ٩ مواد وأكدت على أن لا تخل هذه المذكرة بإتفاقية الـ٨٥ ووضحت في موادها الأولى أن مسألة دخول المصريين إلى الأردن لغايات العمل يجب أن تنسجم مع متطلبات السوق الأردني وما تقرره وزارة العمل الأردنية.

٢/كما قررت إلتزام الجانب المصري بإنشاء قاعدة بيانات حاسوبية تخص من يرغب في العمل بالأردن وتمكين الجانب الأردني من الإطلاع على هذه القوائم.

٣/يتم إختيار العمال من قبل الجانب الأردني وترسل أسماؤهم إلى الجانب المصري مع عقود العمل لغايات التوقيع.

٤/ثم وضحت المادة الرابعة من مذكرة التفاهم أن على الجانب المصري إستدعاء من وقع عليه الإختيار وينظم مسألة خروجهم من مصر وذلك من خلال معبر نويبع ويستقبلهم الأردن من خلال ميناء العقبة ويجب أن تتم هذه المعاملات خلال شهر من تاريخ إرسال العقود.

٥/يتم وضع أسماء العمال المصريين في كل من معبر نويبع وميناء العقبة لغايات إتمام هذا الإتفاق.

٦/ومن الأحكام المستحدثة وجوب أن يدفع العامل المصري مبلغ ٢٥٠ دولار أمريكي للجانب الأردني كتأمين مسترد حتى إتمام معاملة إستصدار التصريح وفق الأصول وإلتزام الجانب الأردني بتوعية العمالة المصرية بحقوقها.

٧/من الأحكام الجديدة المتعلقة بتنظيم العمالة المصرية عدم السماح لأي

مصري دخل الأراضي الأردنية لغايات السياحة أو الحج او الدراسة أن يقوم بتصويب أوضاعه وأن يحصل على تصريح عمل ويجب على هذا الشخص ان يعود إلى مصر وأن يتبع الإجراءات التي وضحناها أعلاه.

ونشير أخيراً إلى ان الإتفاقية الموقعة بين حكومة جمهورية مصر العربية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية بشأن القوى العاملة في سنة ١٩٨٥ والتي تتكون من ١٠ مواد تهدف إلى تسهيل عمل العمال التابعين للدولتين كل لدى الأخرى وتضمن أن يقوم العامل بتحويل كافة مدخراته إلى بلده الأصلي حسب القوانين المرعية وتضمن أن يتمتع عمال كل من البلدين العاملين في الدولة الاخرى بنفس المعاملة والامتيازات والحقوق والواجبات المقررة للعمال المحليين وفقاً للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية، كما تنص على تشكيل لجنة مشتركة لمتابعة العلاقات العمالية بين البلدين.

علماً أن المادة ١٤ من تعليمات شروط واجراءات إستخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لسنة ٢٠٠٩، والتي سبق أن تعرضنا إليها في الفصل الأول من هذا البحث، تنص على ما يلي:

(على الرغم مما ورد في هذه التعليمات بخصوص العمال من الجنسيات غير المقيدة، تطبق الأسس التالية على **العمال من الجنسية المصرية**:

١. على كل صاحب عمل يرغب باستقدام عامل غير أردني من الجنسية المصرية تقديم الوثائق التالية:

أ. طلب الاستقدام وتعبئة النموذج المعتمد من الوزارة.

ب. ابراز رخصة مهن للمؤسسة سارية المفعول وإرفاق صورة عنها او تقديم توصية صادرة عن مديرية الزراعة المختصة في حالة كون العامل المطلوب استقدامه سيعمل في قطاع الزراعة.

ج. توصية صادرة من النقابة او اتحاد المزارعين او الهيئة التي تمثل قطاع النشاط الاقتصادي الذي يزاوله صاحب العمل يبين فيه مدى الحاجة الفعلية من العمال لمقدم الطلب.

د. صورة عن المشاريع والعطاءات المحالة على صاحب العمل ان وجدت، مبينا فيها الحاجة التي احالت هذه العطاءات.

هـ. استمارة المؤسسة رقم (١) او صورة عن اشعار تسليمها للمديرية.

و. أرشيف صادر عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي يبين اشتراك جميع العاملين لدى صاحب العمل بالضمان الاجتماعي ومسددا

للاشتراكات حتى تاريخ تقديم الطلب.

ز. يتم استكمال باقي الوثائق المطلوبة عند دخول العامل أراضي المملكة وهي:

١. نسخة عقد العمل المصدقة من وزارة القوى العاملة المصرية.

٢. جواز سفر العامل وصورة عنه.

٣. شهادة فحص طبي سارية المفعول صادرة عن أحد المراكز الصحية المعتمدة لدى وزارة الصحة، بالإضافة الى تقديم الفحص الطبي وشهادة عدم المحكومية، وشهادة التصنيف المهني الصادرة من الجهات المعنية في مصر.

٤. صورة شخصية للعامل.

٢. تعتبر الموافقة على طلب الاستقدام سارية المفعول لمدة شهرين من تاريخ الحصول عليها، وعلى صاحب العمل اختيار العامل المراد استقدامه من خلال بيانات العمال المتاحة للجميع على موقع الكتروني، وآنذاك عليه دفع رسم اصدار تصريح العمل، والتوقيع على عقد العمل المحوسب في مديرية العمل المعنية.

٣. يسمح لصاحب العمل استبدال عامل بآخر في حالة الاستقدام وبنفس الرسوم المدفوعة مسبقا في الحالات التالية :

أ. في حالة عدم توقيع العامل على عقد العمل خلال اسبوعين من تاريخ دفع صاحب العمل رسوم تصريح العمل.

ب. في حالة توقيع العامل على عقد العمل وختم جواز سفره بالمعلومات عن الكفيل والقطاع الذي سوف يعمل فيه، ولم يدخل المملكة خلال (٤٥) يوماً من تاريخ توقيع العقد على أن يقدم طلب استبدال الى الوزارة خلال مدة لا تزيد عن اربعة اشهر من تاريخ دفع رسم تصريح العمل.

٤. يمنع العامل من دخول المملكة بعد انقضاء (٤٥) يوما من توقيعه على عقد العمل.

٥. تبدأ مدة سريان تصريح العمل للعامل المصري المستقدم من تاريخ دخوله المملكة.

٦. يدفع العامل المستقدم مبلغ (٢٥٠) دولار أمريكي او ما يعادلها بالدينار الاردني عند دخوله المملكة عبر معبر العقبة الحدودي وذلك كتأمين لغايات

الالتزام بالالتحاق بصاحب العمل الذي استقدمه. وعلى ان يسترد العامل قيمة التأمين هذه عند التزامه بالالتحاق بصاحب العمل واستصدار تصريح العمل خلال مدة (٤٥) يوما من تاريخ دخوله المملكة وبعكس ذلك يعتبر مبلغ التأمين ايرادا للخزينة ولا يجوز له استرداده).

وهو حكم ينسجم مع ما تم توضيحه من بنود الإتفاقية المتقدمة ومذكرة التفاهم، ونعتقد أنه وبموجب هذا التوضيح فإننا قد شملنا ما يمكن أن يُعتبر تنظيماً للمركز القانوني للعامل الأجنبي المصري في الأردن.

ثانياً: عمل المنظمات الدولية ومستخدميها في الأردن:

في هذه الجزئية من البحث لن نتطرق إلى عمل المنظمات الدولية بشكل تفصيلي بل ما يهمنا هو المركز القانوني لمن يعمل لدى هذه المنظمات دون تطرق لحقوق من يتمتع بالصفة الدبوماسية لأنه أمر يخرج عن حدود هذا البحث.

فما يهمنا مثلاً هو المركز القانوني لعامل من الجنسية الفلبينية يعمل لدى مكتب اليونيسكو أو الأونوروا، وما هي حقوقه إذا تم فصله بشكل تعسفي، فهل له أن يختصم هذه الهيئة الدولية أمام القضاء الوطني الأردني؟؟؟

إن مسألة الحصانة التي تتمتع بها المنظمات الدولية في الأردن لا يمكن أن تحول دون إختصاص القضاء الوطني في النظر بالمنازعات المتعلقة بالنزعات العمالية التي تكون هذه المنظمات طرفاً فيها.

وقد جاء القرار رقم ١٥٥/١٩٩٧ فصل بتاريخ ١٩٩٧/٠٣/٣١ المنشور على الصفحة (١١٠٤) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٨) بما يلي:

(استقر اجتهاد محكمة التمييز بهيئتها العامة على أن الحصانة الدبلوماسية لا تشمل الدعاوي العمالية التي يمكن اقامتها ضد البعثات الدبلوماسية امام القضاء الأردني **ولا تحول دون مطالبة هذه البعثات الدبلوماسية بالحقوق العمالية المترتبة لعمالها ومستخدميها نظرا لما لهذه الحقوق من طبيعة خاصة تقوم على اعتبارات اجتماعية وانسانية وقانونية** أدت بالمشرع الأردني الى وضع نصوص خاصة لحمايتها وتسهيل اجراءات التقاضي بها واختصار مدة الطعن بها واعفائها من الرسوم، ومن شأن تطبيق الحصانة الدبلوماسية على الدعاوي العمالية اهدار هذه الحماية وترتيب اعباء وتكاليف مقاضاة رب العمل الدبلوماسي امام محاكم

دولية ليس في مقدور العامل تحملها، **وعلى ذلك يكون رد دعوى المدعي لعدم الاختصاص بداعي ان مركز اللغات الأمريكي يتبع للسفارة الأمريكية ويتمتع بالحصانة الدبلوماسية في غير محله مستوجبا النقض).**

ولا يفوتنا الإشارة إلى نص المادة ٣٧ من إتفاقية فيينا والتي جاء فيها توضيح لحدود الحصانة[1] ويتوجب التفريق دائماً بين تلك المهام والنشاطات التي يقوم بها أحد تابعي الهيئات والمنظمات الدولية والدبلوماسية بحكم عمله ووظيفته وتلك التي تخرج عن هذا لإطار فـ:

(الممثل الدبلوماسي يتمتع بالإعفاء من الخضوع لسلطان القضاء المحلي في المسائل المدنية التي يباشرها بصفته الرسمية لان طبيعة عمله في الدولة المبعوث لديها وما تقتضيه من ضرورة احتفاظه باستقلاله في القيام بمهمته تتنافى مع جواز مقاضاته كأي فرد عادي، وحيث أن المميز ضده بوصفة قائما بالأعمال يتمتع بالحصانة الدبلوماسية التي يمنحها القانون للمبعوث السياسي وحيث أن موضوع هذه الدعوى له علاقة بمهام منصبه كممثل سياسي لدولته فانه لا يخضع للقضاء

---

(١) (يتمتع أعضاء أسرة الممثل الدبلوماسي الذين يعيشون معه في نفس المسكن بالمزايا والحصانات المذكورة في المواد من ٢٩ إلى ٣٦ على شرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها. وأعضاء الطاقم الإداري والطاقم الفنّي للبعثة، وكذلك أعضاء أسرهم الذين يعيشون معهم في نفس المسكن بالنسبة لكل منهم – وعلى شرط أن لا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها أو أن تكون إقامتهم الدائمة في أراضيها – يتمتعون بالمزايا و الحصانات المذكورة في المواد من ٢٩ إلى ٣٥ – مع استثناء الحصانة في عدم الخضوع القضائي للاختصاص المدني أو الإداري للدولة المعتمدين لديها – الوارد ذكرها في البند (١) من المادة (٣١) في التصرفات الخارجة عن نطاق أعمالهم الرسمية – ويتمتعون بالمزايا المذكورة في البند (أ) من المادة (٣٦ (بالنسبة للأشياء المستوردة بسبب إقامتهم الأولي (أول توطن) أفراد طاقم الخدمة للبعثة الذين ليسوا من رعايا الدولة المعتمدين لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة يتمتعون بالحصانة بالنسبة للتصرفات التي تحدث منهم أثناء تأدية أعمالهم – ويعفون من الضرائب والرسوم عن مرتباتهم التي يتقاضونها في وظائفهم – وكذلك يتمتعون بالإعفاء الوارد ذكره في المادة ٣٣. والخدم الخصوصيون لأعضاء البعثة الذين ليسوا من رعايا الدولة المعتمد لديها والذين لا يقيمون فيها إقامة دائمة يتمتعون بالإعفاء من الضرائب والرسوم عن مرتباتهم التي يتقاضونها عن خدمتهم. وفي كل الحالات لا يتمتعون بمزايا أو حصانات إلا في الحدود التي تقررها الدولة المعتمد لديها – كما أن للدولة المعتمد لديها أن تستعمل حق ولايتها على هؤلاء الأشخاص على أن لا يعوق ذلك كثيراً البعثة عن أداء أعمالها).

المحلي بشأنه[1]).

حتى أن القضاء الأردني قد استقر في اجتهاده المتعلق بمخاصمة البعثات الدبلوماسية وبين ووضح أن مسألة قبول الخصومة أمام القضاء الوطني لا تمس سيادة الدولة الأجنبية (الضيف) فــ (**الحصانة القضائية التي تتمتع بها الدول الأجنبية تقتصر على الأعمال التي تباشرها بما لها من سيادة بوصفها صاحبة السلطان**). والحصانة القضائية للدول الأجنبية لا تنصرف إلى التصرفات العادية التي تباشرها في ميدان القانون الخاص سواء أكانت الدعاوى التي تنشأ عن ذلك دعاوى عينية كدعوى الملكية والحيازة والإيجار أو شخصية كدعوى الدين وطلب التعويض. وإخضاع الدول الأجنبية في مثل هذه التصرفات لولاية القضاء المحلي ليس فيه مساس باستقلالها وسيادتها لأن الذي ينظره القضاء هو أثر هذه التصرفات في الأشخاص والأموال ليس إلا. فالدعوى التي ترفع ضد قنصل عام لدولة أجنبية بالنيابة عن دولته بمطالبته بأجور ناشئة عن عقد إيجار باشره وتعهد بدفع الأجور بالنيابة عن الدول التي يمثلها، دعوى شخصية تنصب على المطالبة بالأجرة المستحقة وناشئة عن تصرف عادي يدخل في نطاق القانون الخاص يخضع فيها القنصل لولاية القضاء المحلي ولا يتمتع بالحصانة القضائية[2]).

وبهذا يمكن الوصول إلى نتيجة أن العامل الأجنبي حتى لو كان عاملاً لدى أحد المنظمات او الهيئات التي تتمتع بالحصانة الدبلوماسية أو القضائية فإن ذلك لا يحرمه حقه في اللجوء إلى القضاء الوطني.

وعادة ما تحاول المنظمات الدولية عدم اللجوء إلى الخصومة القضائية وتعمد إلى حل منازعاتها العمالية ودياً مع العمال ويمكن تلمس هذا الأمر من خلال مراجعة سجلات المحاكم واستبيان عدد الدعاوى العمالية المسجلة بحق المنظمات الدولية في الأردن وهي قليلة مقارنة مع بعض الجهات الأخرى.

---

(١) قرار رقم ١٢٥/١٩٦٠ فصل بتاريخ ١٩٦٠/٠١/٠١ منشور على الصفحة (١٧٦) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٦٠).

(٢) قرار رقم ١٦٢/١٩٥٨ فصل بتاريخ ١٩٥٨/٠١/٠١ منشور على الصفحة (٥٠٦) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٥٧).

المبحث الثاني

التطبيقات الوطنية ومدى إنسجامها

مع المعايير الدولية المنظمة لعمل الأجانب

وضحنا في المبحث الأول من الفصل الثاني مجمل المعايير الدولية العامة والخاصة التي يتوجب على الأردن مراعاتها عند تعامله مع العمالة الأجنبية، بغض النظر عن جنسيتها، وبهذا تكون الإلتزامات الدولية المترتبة في ذمة الأردن واضحة وجلية ولا يشوبها أي غموض، مما يسمح لأي متتبع لطريقة التعامل مع العمال الأجانب في الأردن أن يستنتج فيما إذا كانت التشريعات الوطنية والمحلية تخل بالتزامات الأردن الدولية قبل هذه الطائفة من العمال من عدمه، وتتيح هذه الطريقة في عرض المعلومات القانونية المتراكمة والمتعلقة بهذا الموضوع للدارس والقارئ أن يقف وبكل موضوعية على أي تجاوز قد يصدر أو من الممكن ان يصدر بحيث يشكل إنتهاكاً لحقوق العمالة الأجنبية في الأردن وفق المعايير الدولية التي وضحناها وبشكل مفصل في المبحث السابق من الفصل الثاني.

علماً بأننا سنتناول من خلال هذا المبحث الذي سنقسمه إلى مطلبين إثنين، ففي المطلب الأول سنتناول نوعاً جديداً من العمالة الأجنبية، حيث أنه لم يكن معروفاً من السابق وسنطلق عليه اسم (العمالة الأجنبية الحديثة) وعدداً من النقاط المرتبطة بعمل الأجانب في الأردن، حيث سنتناول في الفرع الأول منه موضوع العمالة في المناطق الإقتصادية الخاصة بينما نخصص الفرع الثاني للعمالة في المناطق الإقتصادية المؤهلة وما يدور في تلك المناطق من تجاوزات أو ما يصل منها إلى حد الإنتهاكات كما يحلو للبعض أن يسميها.

ثم سنستعرض في المطلب الثاني من هذا المبحث موضوع (العمالة الأجنبية غير الحديثة) ونقصد بذلك خدم المنازل في فرع أول ومن ثم العمال الخاضعون لقانون تشجيع الإستثمار والقانون الذي حل محله.

المطلب الأول

العمالة الأجنبية الحديثة

توطئة:

سنوضح من خلال هذا المطلب ما شاب استخدام العمال في المناطق الإقتصادية الخاصة والمناطق المؤهلة من اشكاليات قانونية، ونكرر أن هذه الطائفة من العمالة الأجنبية لم تكن معروفة في الأردن وقد رافق تشغيلها تجاوزات محدودة لا يمكن إنكارها لأنها تجربة جديدة يجب تفحصها والوقوف على مشاكلها كي لا تتفاقم ولا تتكرر، وسنعالج هذا المطلب من خلال فرعين اثنين سنخصص الأول فيهما للعمل في المناطق الإقتصادية الخاصة وتحديداً منطقة العقبة والثاني سنفرده للحديث عن العمل في المناطق المؤهلة.

الفرع الأول: العاملين في المناطق الإقتصادية الخاصة:

يقتضي الأمر توضيح المقصود بالمناطق الإقتصادية الخاصة، حيث سنتناول ذلك من خلال قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة، ومن ثم التطرق إلى تعليمات رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تأشيرة الدخول والعمل والاقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، والتي سبق أن وضحنا نص المدة ١٤ منها في قسم آخر من هذا البحث، بحيث نشمل كافة الجوانب المتعلقة بموضوع البحث والمرتبطة بهذه النقطة.

١/تعريف المناطق الإقتصادية الخاصة:

لم نجد تعريفاً محدداً للمناطق الإقتصادية الخاصة في التشريعات المختلفة التي رافقت إنشاؤها، إلا أنه وبالرجوع إلى قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٠ والمنشور على الصفحة رقم ٣٤٢٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٥٣ بتاريخ ٢٠٠٠/٠٨/٣١ نجد أن المادة ٣ قد تضمنت عنوان انشاء المنطقة وحدودها، ثم وضحت أن الغاية من إنشاء المنطقة هو:

تعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة باستقطاب الانشطة الاقتصادية المختلفة وجذب الاستثمارات اليها.

مما يفهم منه بأن الهدف من وجود المنطقة الإقتصادية الخاصة هو فتح

الأسواق الداخلية للإستثمارات الأجنبية وهذا الأمر لا بد وأن يرافقه تطور في المركز القانوني للأجنبي (العامل) في الأردن لأن الإستثمار الأجنبي لن ينفك عن إحضار إما الخبرات الأجنبية أو استقدام الأيدي العاملة الرخيصة، طبعاً سيكون هدف المستثمر الأجنبي تحقيق أكبر نسبة ربح ممكنة دون إكتراث منه بما سيلحق بالأيدي العاملة الأردنية من أضرار أو فوات فرص في العمل، فلهذا كان لزاماً على المشرع الأردني أن يوازن بين المصالح الوطنية والمصالح الأجنبية في شتى نواحي العلاقة ومنها مسألة (العمل)، فلا يعقل أن يكون الأردن مستقطباً للعمالة الأجنبية وفي ذات الوقت تستشري فيه ظاهرة البطالة والتوقف عن العمل من قبل العناصر الوطنية(١).

لذا يتوجب أن ينصب تركيزنا على تلك الأحكام القانونية التي وردت في القوانين التي تنظم المناطق الإقتصادية الخاصة في الأردن والتي تتعلق بعمل الأجانب فيها، بما لا يخرجنا عن إطار البحث.

ويمكن ملاحظة ما يلي بخصوص قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة المشار إليه أعلاه:

١/أن حدود هذه المنطقة يمكن أن تتسع أو يمكن أن تضيق بناء على ما يقرره مجلس رئاسة الوزراء بناء على تنسيب مجلس المفوضين، وهذا يعني أن الآثار التي تمس الأجانب وتحدد وجودهم في هذه المنطقة قد تتقلّص أو تزيد إذا قرر مثلاً مجلس رئاسة الوزراء توسيع حدود المنطقة أو تضييقها.

٢/المناطق الخاصة جزء من المملكة ولا يعني إنشاؤها بأي حالة من الأحوال بأنها أصبحت تُدار وتحكم بموجب منظومة تشريعية مستقلة عن الأحكام المطبقة في باقي المملكة ولكنها تتميز بأحكام خاصة تنسجم مع خصوصيتها وقد حددت المادة ٦ من قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة هذه المسألة بقولها:

تسري على المنطقة أحكام التشريعات النافذة المفعول في المملكة ويعمل بأحكام هذا القانون عند تعارضها مع أي نص في تلك التشريعات.

وهذه المسألة تعد هامة بالنسبة لموضع بحثنا فالتشريعات المتعلقة بالعمالة الأجنبية يجب أن تكون واحدة، هكذا يفترض، وسنتبين مدى صحة هذا الأمر

---

(١) يمكن مراجعة تقرير (حالة البطالة في الأردن لسنة ٢٠٠٩) الذي تم إعداده من قبل مديرية الإحصاءات الإقتصادية/ قسم إحصاءات العمل، بشهر تموز سنة ٢٠٠٩، ويقع هذا التقرير على ٣٩ صفحة وقد نشر على شكل ملف PDF ويمكن الولوج إليه بمراجعة الموقع الإلكتروني الرسمي لدائرة الإحصاءات العامة الأردنية
http://www.dos.gov.jo/sdb_pop/sdb_pop_a/index_o.htm.

من خلال ما سنستخلصه من ملاحظات بنهاية هذه الجزئية من هذا البحث.

٣/تقضي المادة ٩ من قانون منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة بأهم الإلتزامات الملقاة على عاتق السلطة وما يهمنا في ذلك البند أنه:

(تتولى السلطة المهام التالية:

أ. تنمية المنطقة وتأهيلها لاستقطاب الاستثمارات وايجاد بيئة استثمارية متطورة لتنشيط الصناعة والتجارة والسياحة والخدمات في المنطقة.

ب. **زيادة فرص العمل للاردنيين والتنسيق والتعاون مع الجهات المستثمرة في المنطقة لتدريب الايدي العاملة الاردنية** وتأهيلها ورفع كفاءتها واعطاء الاولوية لها في العمل.

ج. تعزيز دور القطاع الخاص بالمشاركة في تطوير المنطقة بما في ذلك توفير خدمات البنية التحتية وأي خدمات عامة.

د. تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار في الانشطة الاقتصادية المختلفة داخل المنطقة.

هـ. تخطيط وتصميم مشروعات تطوير المنطقة في المجالات المختلفة وتنفيذها مباشرة أو بواسطة الغير.

و. حماية البيئة في المنطقة.

ز. تشجيع المؤسسات المسجلة على القيام بالبحث والتطوير ودعمه).

مما يظهر أن أحد أهداف السلطة هو المساعدة في تشغيل الأيدي الأردنية المتوقفة عن العمل، أي المساهمة في حل مشكلة البطالة المحلية، مما يستتبع التعامل مع وجود العامل الأجنبي بكل حذر لكي لا تتعارض مسألة تفعيل نشاطات السلطة من خلال فتح أبواب العمل للأجانب بإلتزامات السلطة ومهامها العامة المحددة أعلاه.

٤/ثم حددت المادة ١٠ من قانون المذكور إختصاصات السلطة وبينت أنه على الرغم مما ورد في أي تشريع اخر، تمارس السلطة داخل حدود المنطقة ووفقا لأحكام هذا القانون المهام والصلاحيات المتعلقة بما يلي: وفي البند التاسع من هذه المادة (شؤون العمال).

أي نعود ونكرر أن أمر وجود العامل الأجنبي أصبح بيد سلطة المنطقة وقد تحلل وتحرر من هيمنة الإدارة المركزية المرتبطة بقرارات وزيري الداخلية و العمل، حسب اجتهادنا.

٥/ كما يجب الأخذ بعين الإعتبار خضوع الدخل، وفق حدود التكاليف التي لن نخوض فيها هنا، المتأتي للعامل الأجنبي لضريبة الدخل، حيث نصت المادة ٣٢ من قانون السلطة:

يخضع دخل أي شخص من غير المؤسسات المسجلة المتأتي من عمله في المنطقة لضريبة الدخل وفقا لأحكام قانون ضريبة الدخل بما في ذلك ما يتقاضاه أي شخص طبيعي من رواتب واجور وعلاوات ومكافات وما ماثلها كما يخضع هذا الدخل الى ضريبة المبيعات الاجتماعية وفقا لأحكام قانون ضريبة الخدمات الاجتماعية.

وهذا يعني أن من يعمل داخل حدود المنطقة الإقتصادية الخاصة سيخضع، وفق أحكام القانون، لضريبة الدخل ولن يحصل على الإعفاء إلا إذا كان مستحقاً لذلك، وليس كما يعتقد البعض بأن هذه المناطق تعفى فيها الدخول من الضريبة.

٦/ويمكن من خلال تدقيق المادة ٤٨ من قانون سلطة منطقة العقبة ان نلاحظ مدى إهتمام المشرع بالتوازن بين القوى العاملة في هذه المناطق حيث نص:

المادة ٤٨: دخول المنطقة والاقامة فيها:

(يصدر مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس انظمة خاصة تحدد بموجبها اسس وشروط واجراءات الدخول لغير الاردنيين الى المنطقة والاقامة فيها وبخاصة ما يتعلق منها بما يلي :

أ. تاشيرة دخول غير الاردنيين الى المنطقة بما في ذلك تاشيرة الدخول المؤقتة التي تمنح من مراكز العبور مباشرة.

ب. إذن الاقامة في المنطقة.

ج. **أسس استقدام العمالة الوافدة واستخدامها في المنطقة وتصاريح العمل لغير الاردنيين ونسبتهم الى مجموع العاملين في المؤسسات المسجلة.**

د. الرسوم التي تستوفيها السلطة مقابل اصدار تأشيرة الدخول وإذن الاقامة وتصريح العمل وفقا لهذه الانظمة.).

حيث نجد أن تنظيم إستقدام العمالة الأجنبية منوط بقرار مجلس الوزراء بإقرار النظام المطلوب والمنسب به من قبل مجلس مفوضي السلطة بحيث يجب أن تُراعى أعداد العمال الأجانب بالنسبة للأردنيين، وإن هذا الأمر ليسمح بالرقابة غير المباشرة للمجتمع المحلي على أعداد العاملين في القطاعات

المختلفة بالمنطقة الإقتصادية حيث إذا لوحظ إستئثار العامل الأجنبي على الحصة الأكبر من فرص العمل يمكن معالجة الأمر بتعديل النظام التنفيذي المشار إليه أعلاه دون الدخول بتعقيدات القنوات التشريعية فيما لو كان الأمر يتطلب تدخل السلطة التشريعية الأصيلة في الدولة.

هذه أهم الملامح العامة التي يمكن أن نستخلصها من ذلك التشريع، فيما يتعلق بموضوع بحثنا، وإنه وبالرجوع إلى التعليمات رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تاشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فإننا يمكن أن نبدي الملاحظات التالية حول هذه التعليمات فيما يخص التأثير في المركز القانوني للأجنبي العامل في الأردن:

١) قلنا مسبقاً أن التواجد في المنطقة الإقتصادية الخاصة لا يعني بأي حال من الأحوال عدم إنطباق التشريعات العامة في الدولة الأردنية على هذا التواجد، إلا أن التشريعات الخاصة بهذه المنطقة الإقتصادية هي تشريعات خاصة وهي أولى بالتطبيق، وحيث أن التشريع يتدرج من حيث القوة من الأحكام الدستورية إلى احكام القانون ثم أحكام الأنظمة التنفيذية ثم أخيراً التعليمات فإننا بصدد تناول أدنى درجات التشريع في هذا المقام.

٢) سبق وأن ثبتنا نص المادة ١٤ من التعليمات المشار إليها في هذه الفقرة، وهي مرة أخرى تقضي بـــ:

المادة ١٤: تاشيرة العمل وتصريح العمل:

(تكون جميع مجالات العمل في المنطقة متاحة امام العمال غير الاردنيين، ويجوز لصاحب العمل ان يتقدم بطلب تاشيرة عمل او تصريح عمل لاستقدام أي عامل غير اردني وفق النسبة المشار اليها في الفقرة (ب) من المادة (١٥) من النظام، شريطة أن يبين صاحب العمل في طلبه الاجراءات التي قام بها من أجل اعطاء الاولوية بفرص العمل المتاحة لديه للعمال الاردنيين.).

ويلاحظ ابتداءً على أن هذه المادة لم تقرر مهن ممنوعة بالنسبة للأجانب، مما يعني وبوجه إيجابي تحقيق أكبر مصلحة ممكنة للأجنبي في إتاحة الفرصة له للانخراط بكافة القطاعات، وبالوجه السلبي مزاحمة العامل الأردني على كل شيء.

٣) بالرجوع إلى الفقرة (ب) من المادة ١٥ من النظام المذكور، والتي تتعلق بالنسبة المتاحة لاستخدام العامل الأجنبي وحصوله على فرصة عمل في المنطقة الإقتصادية الخاصة، نجد أن نصها قد تضمن ما يلي:

المادة ١٥

أ. يجوز تخفيض نسبة العمالة الاردنية أو اعفاء صاحب العمل منها إذا ثبت عدم توافر العمالة الاردنية الكافية او المؤهلة للعمل في المؤسسة المسجلة او المشروع ذي العلاقة ولاثبات ذلك، فعلى صاحب العمل قبل أن يتقدم بطلب تاشيرة عمل او تصريح عمل لاستقدام عمالة غير أردنية بأكثر من النسبة المسموح بها في الفقرة (ب) من المادة (١٥) من النظام أن ينشر في جريدتين محليتين يوميتين إعلاناً واضحاً يتضمن العناصر التالية:

١. طبيعة الشواغر المتوافرة لديه.

٢. المؤهلات المطلوبة لشغل كل من هذه الشواغر.

٣. المدة المحددة لتقديم طلبات التوظيف.

٤. عنوان لارسال طلبات التوظيف.

ب. لا يجوز لصاحب العمل أن يطلب تخفيض نسبة العمالة الاردنية أو الاعفاء منها قبل انتهاء المدة المحددة في الاعلان المشار اليها في البند (٣) من الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج. على صاحب العمل أن يرفق الاعلان بطلب تاشيرة العمل أو تصريح العمل.

نجد أن التعليمات السابقة تحاول أن تضبط أمر إستخدام العامل الأجنبي وان تحد منه، إلا أن بعض الأعمال وفرص العمل المتاحة في المناطق الإقتصادية تصطدم بمشكلة الرفض المجتمعي لنوع العمل، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مجرد الإعلان ليس كافياً لوضع الأمور في نصابها فالأمر يتوجب أن يُدار من قبل مكاتب العمل التابعة لوزاة العمل أو من قبل مكتب عمل يتم إنشاؤه بواسطة ما لسلطة المنطقة الإقتصادية من صلاحيات بحيث يستقبل هذا المكتب الطلبات المقدمة من قبل صاحب العمل وبالتالي يصبح (الإعلان مجدياً) بوجود رقيب مستقل لعملية التعاقد، وإلا انحصر الأمر بالإعلان الذي لن يكبد صاحب المصلحة، وهو رب العمل الذي قد يكون هدفه أمر التعاقد مع عمالة أجنبية غير مكلفة، أكثر من ٣٠ دينار أردني وهي قيمة الإعلان في صحيفتين يوميتين.

٤/ولا يفوتنا الإشارة إلى الفقرة (هـ) من المادة ١٦ من هذه التعليمات والتي وضحت الحالات التي قد يرفض فيها طلب استقدام واستخدام العامل الأجنبي على النحو الآتي:

يتم رفض طلب تاشيرة العمل أو تصريح العمل في احدى الحالات التالية:

١. اذا تبين من المعلومات المقدمة في الطلب او من خلال المطالعات الامنية بأن العامل يشكل خطراً على الأمن والنظام العام والمصلحة العامة والآداب العامة.

٢. إذا تبين من الفحص الطبي بان العامل مصاب بإحدى الأمراض السارية .

٣. إذا تبين أن صاحب العمل قد تجاوز النسبة المسموح بها للعمال غير الأردنيين كما هو منصوص عليه في النظام وقرر المفوض عدم الموافقة له على استقدام عمال غير اردنيين اخرين.

ونعتقد أن هذه الحالات تنسجم بشكل موضوعي مع الخطوط العامة التي أشرنا إليها في النقاط السابقة.

٥/وقد قررت هذه التعليمات مركزا ً قانونيا ً أفضل للعامل الأجنبي من حيث مدة تــصريح العمل، حيث انه لو رجعنا إلى نص المادة ١٢ من قانون العمل لوجدنا أنها قد حددّت مدة تصريح عمل العامل لمدة سنة واحدة فقط [١] بينما نجد المادة ١٦ من هذه التعليمات قد نصت على مدد أخرى على النحو الآتي:

تكون تاشيرة العمل او تصريح العمل لمدة (٣) أشهر أو (٦) أشهر أو (١٢) شهراً أو لمدة عقد العمل على أن لا تتجاوز خمس سنوات، حسب ما يقرره مدير المديرية، ويكون كل من التاشيرة والتصريح قابلا للتجديد.

تبدأ مدة تاشيرة العمل بالسريان من تاريخ دخول المملكة.

وقد انسجمت، حقيقةً، هذه التعليمات بما ورد في الشريعة العامة وهي القانون المدني الأردني من حيث مدة عقد العمل وفق نص المادة ٨٠٦ من القانون المدني الأردني هي:

فقرة (١): يجب أن يكون عقد العمل لمدة محدودة أو غيرمحدودة ولعمل معين.

فقرة (٢): ولا يجوز أن تتجاوز مدته خمس سنوات فإذا عقد لمدة أطول ردت إلى خمس.

ويلاحظ كيف أعطت هذه التعليمات مؤشراً على الإنسجام مع أحكام

---

(١) لطفاً راجع الفرع الثاني من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث حيث قمنا بتفصيل وتحليل المادة ١٢ من قانون العمل وثبتنا نص المادة بالكامل هناك.

القانون المدني العام من حيث تحديد مدة التصريح بالعمل حتى خمس سنوات، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن حساب مدة سريان التصريح لا تبدأ منذ تاريخ إصداره بل إنما تبدأ منذ دخول العامل الأجنبي الأراضي الأردنية، وهذا على خلاف تصريح العمل الصادر بموجب المادة ١٢ من قانون العمل، ونشير إلى هذه الملاحظات لأنه في واقع التطبيق القضائي قد يحال أحد الأشخاص إلى قاضي الصلح بموجب أحكام قانون الإقامة، التي سبق وأن تناولناها بالشرح، وأن تكون الدعوى مقامة في نطاق إختصاص منطقة العقبة الإقتصادية الخاصة فيجب أن يأخذ بعين الإعتبار كيفية سريان المدة في هذه الحالة.

٦/كما وضحت المادة ١٩ من تلك التعليمات ما يتمتع به العامل الأجنبي من حقوق، بالإضافة لما هو مقرر له في التشريعات العامة، حيث جاء ذلك واضحاً وجلياً على النحو الآتي:

أ. يتمتع من يحمل تأشيرة عمل أو تصريح عمل بالحقوق التالية:

١. حق العمل في المنطقة.

٢. حق الاقامة في المنطقة والخروج منها والدخول اليها طوال مدة تاشيرة العمل أو تصريح العمل.

ب. يتعين على من يحمل تأشيره عمل أو تصريح عمل الالتزام بما يلي:

١. أن يخطر المديرية باي تغيير يطرأ على عنوان اقامته المذكور في طلب التأشيرة أو التصريح مبيناً عنوان اقامته الجديد، وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ التغيير.

٢. **العمل لدى صاحب العمل الذي قدم طلب تاشيرة العمل او تصريح العمل دون غيره.**

ومن هنا نجد أن هذه الفقرة تنسجم كذلك الأمر مع المخالفات التي حددتها المادة ١٢ من قانون العمل والتي بينت أنه تعد مخالفة لأحكام قانون العمل:

استخدام العمل لدى صاحب عمل غير المصرح له بالعمل لديه ما لم يكن حاصلا على إذن بذلك من الجهة المختصة في الوزارة.

ولكن نجد ان حكم المادة ١٢ أعطى العامل الأجنبي الحق في الطلب بالإذن له بالعمل لدى الغير.

٧/ كما تضمنت التعليمات وبموجب المادة ٢٠ منها مسألة (مهمة نسبياً) وهي متعلقة بإنتهاء علاقة العمل على النحو الآتي:

أ. تنتهي صلاحية تأشيرة العمل أو تصريح العمل في أي من الحالات التالية:

١. انتهاء مدة التأشيرة أو التصريح وعدم تجديد أي منهما.
٢. انتهاء خدمة العامل أو انهاؤها لأي سبب من الأسباب.
٣. انتهاء المشروع أو إلغاء المؤسسة المسجلة التي يعمل العامل لدى أي منهما.
٤. قبول العامل بالعمل لدى غير صاحب العمل الذي حصل له على التاشيرة أو التصريح.
٥. إدانة العامل بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف.

٢/ وهنا يثور التساؤل الآتي:

هل تعتبر إحدى الحالات السابقة معفية لرب العمل من دفع التعويض المترتب للعامل، إذا إدعى العامل أن فصله كان لسبب تعسفي ودفع رب العمل دعواه بأن إنهاء العمل مثلاً كان بسبب إنتهاء المشروع الذي أحضر لأجله؟؟؟

ولنا في هذا تفصيل:

أولاً: نعود هنا مرة أخرى لحالة وجود عامل أجنبي، لا يحمل تصريحاً للعمل، لأن تصريح عمله قد انتهى بإنتهاء المشروع.

ثانياً: رب العمل هنا ممنوع من إستخدام هذا العامل، لأن هذا العامل غير مصرح له بالعمل بسبب إنتهاء المشروع.

ثالثاً: العامل لا يرغب في ترك العمل، ورب العمل لا يستطيع إستخدامه، فقرر إنهاء عقد العمل.

رابعاً: حسب ما وضحنا في الفصل الأول من هذا البحث ان إجتهاد عدالة محكمة التمييز مستقر على أن تصريح العمل لا يحرم العامل من حقوقه إذا لم يكن حائزاً له.

ويتكرر نفس المأزق مع رب العمل في حال إعمال المادة ٢٦ من التعليمات والتي تنص:

أ. لا يجوز تجديد اذن الاقامة في حال إدانة حامله بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أثناء إقامته بالمملكة أو صدور مذكرة باعتقاله أو ورود طلب بتسليمه من دولة اخرى ترتبط مع المملكة باتفاقية تلزمها بذلك.

ب. يقدم طلب التجديد الى المديرية على الأنموذج المعد لذلك مرفقاً به ما يثبت استمرار قيام الصفة التي منح إذن الإقامة على أساسها.

فلو أخذنا بإجتهاد عدالة محكمة التمييز القاضي بعدم إشتراط الحصول على تصريح العمل كشرط للمطالبة بالحقوق العمالية فإننا سنصطدم بمسألة:

العامل س يحمل تصريح عمل، ورد بحقه طلب استرداد من دولة الإمارات، قرر قاضي الصلح عدم توافر شروط التسليم وتأييد القرار الصادر عن قاضي الصلح إستئنافاً وتمييزاً.

بعد مراجعة العامل لسلطة المنطقة الخاصة، رفض طلب تجديد تصريحه، فلما علم بذلك صاحب العمل قام بإنهاء خدماته، لأن رب العمل لا يريد أن يحكم بغرامات بسبب تشغيله لشخص غير مصرح له بالعمل.

فهل يحكم رب العمل بانه قد فصل العامل س فصلاً تعسفياً، في ضوء ما وضحنا من اجتهاد لمحكمة التمييز الأردنية الموقرة [١]؟؟؟؟

سنترك هذا السؤال دون إجابة لعدم عثورنا على سوابق قضائية بهذا الخصوص، ولكي لا نتقيد بإجابتنا في المستقبل، فهي مسألة ستخضع للإجتهاد في حينه. علماً أنه لا إرادة لرب العمل في تجديد تصريح العمل في هذه الحالة، وهو لم يلغ تصريح العمل بإرادته المنفردة ولا يرغب في ان يخالف الأحكام المنظمة للإستخدام أي أن أفعاله جميعاً هي من قبيل الفعل المشروع، وهي أمور يستوجب وزنها قبل البت في الموضوع والحكم فيه.

٨/كما جاءت هذه التعليمات بمكنة لمجلس المفوضين له بالإستناد عليها أن يأمر بإنهاء وجود العامل الأجنبي وإخراجه من البلاد ونعتقد أن مثل هذا القرار

---

(١) يرجى مراجعة قرار محكمة النقض الإسبانية الذي قمنا بتثبيته في الفصل الأول من هذا البحث وهو يحمل الرقم (r 3003/2002) حيث ورد في هذا القرار تعبير readmisorio ويقصد به إعادة ترتيب الأثر، حيث إشترط هذا القرار ولكي تعود العلاقة العمالية بين رب العمل والعامل الأجنبي الذي فصل من عمله واستند رب العمل على واقعة عدم حصوله على تصريح وإذن بالإقامة، أن يحصل العامل على إذن الإقامة وتصريح العمل لكي يسمح له بالعودة إلى العمل لدى رب العمل، وصحيح أن المشرع الأردني وفي المادة ٢٥ من قانون العمل قد أورد إمكانية رجوع العامل إلى عمله إذا أقام دعوى الفصل التعسفي خلال ستين يوم إلا أنه لم يكفل للعامل ضمانات جدية كما هو الحال في قانون العمل الإسباني، ورجوعاً لقرار محكمة التمييز محل هذه الملاحظة نجد أن محكمة النقض الإسبانية قد تنبهت لما قد ينشأ عن قرارها هذا من آثار فقطعت الطريق على العامل الأجنبي لكي لا يطالب بأي حقوق أخرى إلا بعد حصوله على إذن الإقامة، ويكفي أن نقول أن القرار القضائي هذا قد منح العامل الأجنبي أكبر مكافأة يمكن أن يحصل عليها من خلال تثبيت وجوده في الأراضي الإسبانية خلال فترة المحاكمة وبالتالي فتح الباب أمامه لطلب الإقامة السنوية ومن ثم تصريح العمل وفق أحكام قانون الأجانب المتبع هناك، فالحكم القضائي المنوه إليه أعلاه، وحسب إجتهادنا، قد راعى الأثر القانوني المترتب عليه وفق أكثر من تشريع متبع في الدولة (إسبانيا) وهو ما يجب أن تراعيه القرارات القضائية دائماً.

يعد من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها أمام عدالة محكمة العدل العليا، كضمانة وحيدة لضبط عيب إساءة استعمال السلطة بحق المقيم الأجنبي في تلك المنطقة:

حيث تنص المادة ٣١:

(إذا تبين للسلطة بأن أجنبياً يقيم في المنطقة بصورة غير مشروعة أو أن وجوده فيها يشكل خطرا على المصلحة العامة فللرئيس بناء على تنسيب المفوض أن يقرر اتخاذ الاجراءات اللازمة لإلغاء التأشيرة وإذن الاقامة الذين تم منحهما له وترحيله خارج المملكة وفق الاصول المتبعة.).

هكذا نكون قد عالجنا المركز القانوني للعامل الأجنبي في أحد المناطق الإقتصادية الخاصة في الأردن، ونضيف إلى ان المناطق الإقتصادية الأخرى في الأردن تتوزع على المفرق، معان، عجلون، البحر الميت، وإربد وإن لم تكن مفعلة كما يجب بعد.

الفرع الثاني: العاملين في مناطق QIZ (المناطق المؤهلة):

سبق وأن تناولنا بالشرح والملاحظات تلك التعليمات التي تنظم عمل وإستخدام وإستقدام العمالة الأجنبية للمناطق الصناعية المؤهلة وسنشير في هذا الجزء إلى تصور عمومي حول هذه المناطق وما أثارته من مشاكل قانونية بالنسبة للأردن فيما يرتبط بموضوع هذا البحث وهو عمل الأجانب في الأردن وسنتناول هذا الفرع من خلال عدة بنود متتابعة لتوضيح ما يتعلق بها بموضوع البحث على النحو الآتي:

أولاً: تعريف المناطق الإقتصادية المؤهلة وطبيعتها[١]: بدأت فكرة المناطق الإقتصادية الخاصة في الظهور بداية عام ١٩٩٦ عندما سمح الكونجرس الأمريكي بإنشاء مثل هذه المناطق ليسهل على البضائع الأردنية والإسرائيلية والمصرية الدخول إلى المناطق الحرة في الولايات المتحدة الأمريكية.

وغاية الأمر من إنشاء هذه المناطق هو تعزيز السلام بين إسرائيل وجيرانها العرب، وهو كذلك تفعيل لقانون إنشاء هذه المناطق المقر في سنة

---

(١) لمزيد من المعلومات حول المناطق الإقتصادية المؤهلة في الأردن يمكن الرجوع إلى: CRS Issue Brief IB93085, J*ordan: U.S. Relations and Bilateral Issues*, by Alfred Prados. باللغة الإنجليزية ونضيف بأن المعلومات المثبتة في هذه الجزئية تنسب إلى CRS Report for Congress وهي مجموعة تقارير مقدمة إلى الكونغرس الأمريكي ورقمها وتاريخها: Order .Updated July 5, 2006 Code RS22002

١٩٨٥، يعني نلاحظ ان هذا الأمر قد تم بعد توقيع إتفاقية كامب ديفيد مع مصر واستفادت منه الأردن بعد ذلك بموجب إتفاقية وادي عربة، ويقول بعض الخبراء الإقتصاديين أن الأردن قد استفاد من هذه المناطق بدفع عجلة نمو الإقتصاد، إلا أن تأثير هذه المناطق على تعزيز فرص العمل كان متواضعاً.

يوجد في الأردن ١٣ منطقة إقتصادية مؤهلة، ثلاث من هذه المناطق يتم تشغيلها من قبل مؤسسة المدن الصناعية الأردنية.

ثانياً: العمال الأجانب في المناطق الإقتصادية المؤهلة وما يعترضهم من مشاكل قانونية:

يشير التقرير، الذي أشرنا إليه في الهامش رقم (١)، إلى أن حوالي ٧٠% من العمال في هذه المناطق هم من العمال الأجانب، أي الذين لا يحملون الجنسية الأردنية، ويبلغ عددهم حوالي ٥٠ ألف عامل أجنبي، ولهذا قيل بأن هذه المناطق لم تساعد في حل مشكلة البطالة في الأردن، علماً أن جنسيات هؤلاء العمال تتجاذبها كل من: سريلانكا، الباكستان و بنغلاديش.

هذا وقد ارتبطت الإتهامات الموجهة إلى الأردن، بخصوص جرائم الإتجار بالبشر بالعمال في هذه المناطق بالدرجة الأولى، وقد أشارت بعض التقارير إلى الإنتهاكات المزعومة والتي أثبت بعضها بهذا الخصوص[(١)]وسنشير بإختصار إلى تلك التجاوزات التي تضمنها التقرير ونقدها بموضوعية كما يلي:

١/شكوى العاملين في تلك المناطق من مسألة المهن المغلقة وأن ليس لهم الحرية في العمل بأي قطاع يرغبون فيه.

الرد: هذا الأمر يعد شأناً وطنياً في المقام الأول ولا نعتقد انه يتعارض مع التزامات الأردن الدولية لأن على الحكومة أن تراعي في المقام الأول مسألة العمالة الوطنية من حيث الحصول على فرصة عمل، و يفترض أن العامل الأجنبي قد تم استقدامه للعمل في قطاع معين ومحدد و لم يغرر به لكي يعترض في الوقت الحالي على فرص العمل المتوفرة، كذلك الأمر فإن تصاريح العمل، وبموجب جميع التشريعات، لا يوجد من ضمنها فئة الإقامة الدائمة التي تسمح للأجنبي في البقاء كعامل في الأردن.

---

(١) تقرير مركز تمكين للمساعدة القانونية، حول أوضاع العمال المهاجرين لسنة ٢٠٠٩، علماً ان هنالك تقرير جديد صدر عن ذات المركز لسنة ٢٠١٠ ولم يتسن للباحث الإطلاع عليه قبل إختتام بحثه هذا.

٢/ الحد الأدنى للأجور: تم تحديد الحد الأدنى للأجور بمبلغ ١٥٠ ديناراً أردنياً بموجب القرار الصادر في ٢٠٠٨/١٠/١٤ للعمال الأجانب في الأردن، إلا أن العاملين في المناطق الإقتصادية المؤهلة بقي حسب القرار السابق مبلغ ١١٠ دينار أردني.

الرد:

نعتقد أن من العدالة أن يتم تعميم الحد الأدنى للأجور على جميع العاملين في المملكة دون إستثناء.

٣/اعترض كثيرٌ من العاملين في تلك المناطق على عدم تمكنهم من الحصول على رخصة قيادة مركبة، طالما أنهم يقيمون بشكل قانوني في المملكة.

الرد:

ترتبط هذه المسألة بالموافقات الأمنية التي يجب الحصول عليها من الجهات المختصة وغالباً لا يمنح الأجنبي هذا الحق، طبعاً الحديث عن الأجانب الذي يعملون في المهن التي لا تدر عليهم دخلاً مرتفعاً فالعامل الأجنبي الذي يعمل في إحدى شركات المقاولات كمهندس ويحصل على راتب يتجاوز العشرة آلاف دينار شهرياً لا ينطبق عليه هذا الأمر وتسهل مهمته في الحصول على رخصة قيادة، والسبب في ذلك بتقديرنا أن العمال الأجانب سيقومون بإستغلال هذه الرخص لقيادة المركبات والتعاقد مع أبناء جلدتهم للتنقل داخل الدولة مما يضر بقطاع المواصلات الذي يعمل فيه العنصر الوطني بشكل ملحوظ.

٤/التقييد بمكان الإقامة: يعترض بعض العاملين على عدم السماح له بتغيير مكان إقامته وأنه ملزم بالبقاء في نطاق منطقة عمله، وتنص المادة ٩/أ من تعليمات وشروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين في المناطق الصناعية المؤهلة أنه (لا يسمح بانتقال العامل المستخدم للعمل في المناطق الصناعية المؤهلة إلى قطاع إنتاجي آخر). ونعتقد أن هذا النص يمنع العامل الأجنبي من تغيير طبيعة العمل ومكانه ولكنه لا يحرمه من التنقل في إرجاء المملكة أو الإقامة في مكان آخر، ولا يجوز لهؤلاء العمال التذرع بأنهم محرومون من حق التنقل لأنه أمر غير صحيح.

٥/الإعتداءات المتفرقة والمختلفة على العاملين في المناطق الإقتصادية

المؤهلة[١]، في أي مجتمع بشري لا يمكن أن تضبط سلوك الأفراد دون وجود قواعد رادعة لأي مخالفة أما إنكار وجود إعتداءات أو إنتهاكات لحقوق العمال في هذه المناطق فهو امر يستحيل عقلاً ومنطقاً لأن كلاً من أرباب العمل والعمال ليسو من الملائكة ولان تلك المناطق لا تعتبر المدينة الفاضلة، لذا فإن الرقابة على تلك المنشآت والمصانع وتكرار التفتيش المفاجئ والدوري وتأهيل المفتشين بمهارات الإتصال والتواصل مع العاملين في تلك المناطق سيحد من هذا الأمر شكل مؤكد بعد أن يتم تحويل المتورطين بهذه الأفعال إلى القضاء المختص.

٦/ونشير إلى أن العمال الأجانب بشكل عام وبشكل خاص العاملين في المناطق الإقتصادية المؤهلة لا يتمتعون بتأمين صحي مغطى من قبل الدولة، وقد شمل مؤخراً المواطنون الأردنيون بهذا التأمين وقد يشمل العمال الأجانب به مستقبلاً.

ويمكن القول أن حماية العاملين في تلك المناطق قد تحسن بشكل ملحوظ و بشكل إيجابي ويجب الإستمرار في ذلك حتى لا يسجل على الأردن أي خطأ في هذا المجال.

(١) تجدر الإشارة إلى انه قد صدرت التعليمات الخاصة بإلزام فئات معينة من شركات إنتاج الملابس الجاهزة بالإشتراك في مشروع عمل أفضل (الأردن) لعام ٢٠١٠ وذلك لتفادي إشكاليات إنتهاك البعض لحقوق العمال الأجانب في تلك المناطق.

المطلب الثاني

العمالة الأجنبية غير الحديثة

سبق وأن وضحنا أن الغاية من تقسيم المطلب الأول والثاني من هذا المبحث و إطلاق عنوان الحداثة وعدمها على طوائف العمال الأجانب فيها كانت الغاية منه التعامل مع أوضاع قانونية مستحدثة تعرض لها الأردن بعد الإنفتاح الإقتصادي الذي أحدثته المناطق الإقتصادية الخاصة والمؤهلة، والحقيقة التي لا يستطيع أن ينكرها أحد أن الإنتهاكات والتجاوزات التي وقعت أو يدعى بوقوعها بحقوق العمال الأجانب قد ظهرت على السطح بالتزامن مع تشغيل هذه المناطق، ولما كان الأمر كذلك بدأت العمالة الأجنبية القديمة والمتمثلة بخدم المنازل أو العاملين والمستقدمين بموجب قانون الإستثمار بالتنبه إلى حقوقهم العمالية وشرعو بالمطالبة بحمايتها، وهي كلها مسائل ترتبط بتقدم الوعي القانوني لدى جميع فئات المجتمع، لهذا كله سنخصص هذا المطلب لدراسة المشكلات التي تعترض خدم المنازل في فرع أول والتعليق على العمالة المستقدمة بموجب التشريعات المشجعة للإستثمار في الفرع الثاني.

الفرع الأول: خدم المنازل وما يعترض إستخدامهم من إشكاليات في الواقع العملي:

ومع تكرارنا لما سبق وتم توضيحه في الفصل الأول من هذا البحث بخصوص نظام العاملين في المنازل وطهاتها وبساتينها ومن في حكمهم رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ فإننا سنتناول في هذا الجزء تعليمات شروط وإجراءات ترخيص المكاتب الخاصة العاملة في استقدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل لسنة ٢٠١٠ والتي تتكون من ١٦ مادة وتتضمن هذه التعليمات تحديداً للمعالم الرئيسة لحقوق العمّال المستقدمين ورب العمل الأردني وجهة الوساطة (مكتب الإستقدام) وإلتزامات كل منهم وكذلك الإنتهاكات التي تتعرض لها هذه الفئة من العمال الأجانب حسب التقارير المقدمة من منظمات المجتمع المدني.

وقبل البدأ في ذلك فإن هنالك من يرى أن خدم المنازل وعلى الحال التي هي عليه الآن، ومهما كانت المبررات أو الدواعي، ليعد آفة إجتماعية خطيرة فإحضار شخص من بيئة أجنبية وغريبة والسماح له بمخالطة أفراد العائلة والنوم في ذات المسكن والإنخراط بالنسيج العائلي، فقط لأنه من خدم المنازل، ليعد بحد ذاته خطورة على البناء الأسري، من جهة، ومن جهة أخرى فهو

ضرب من ضروب الاستعباد المبطن كما يحلو للبعض تسميته وبكل تحفظ، فالخادمة تعيش بأجر ولكن بسجن مدني ومتحضر ولو كان الأمر ضرورياً لكان التعاقد مع الخادمة للعمل بساعات معينة بحيث تغادر مكان العمل بعد أداء الخدمة. لقد تحولت الخادمة إلى الأم الحقيقية بالنسبة لبعض الأطفال فهذه مسألة خطيرة ستظهر آثارها بعد جيل أو أكثر وقد سبق.

وبالرجوع إلى التعليمات التي أشرنا إليها في مقدمة هذه الجزئية:

١/تناولت المادة ٢ مجموعة من التعريفات نشير إلى بعض منها وهي:

المكتب: المكتب المرخص العامل في استقدام واستخدام غير الأردنيين للعمل في المنازل.

صاحب المنزل: الشخص الطبيعي المتعاقد أو الراغب في التعاقد مع عامل غير أردني للعمل في خدمة منزله.

العامل: العامل غير الأردني الذي يتم استقدامه واستخدامه للعمل في خدمة منزل صاحب المنزل.

ويلاحظ أن هذه التعليمات تتعلق بخدم المنازل (الأجانب) فقط، ولا علاقة لها بالخادم إذا كان من جنسية أردنية، ويلاحظ أن صاحب العمل يتوجب أن يكون شخص طبيعي.

٢/ وقد تناولت المادة الثالثة من هذه التعليمات إلتزامات المكاتب بمواجهة أصحاب العمل وإلتزامهم في مسألة طريقة إستقدام الأيدي العاملة.

٣/ يفهم للوهلة الأولى من المادة ٥ وشروطها الواردة ضمن هذه التعليمات أن صاحب العمل يشترط فيه أن يكون أردني الجنسية، مع مراعاة ما سيتم توضيحه بخصوص المادة ١٠ من ذات التعليمات، حيث جاء فيها:

تفويض خطي موقعاً من صاحب المنزل أو ممثله أو وكيله القانوني للمكتب يفوضه القيام بإجراءات الاستقدام أو الاستخدام وفق النموذج الذي تضعه الوزارة **مدون عليه الرقم الوطني لصاحب المنزل ومرفقاً به جواز سفر أو هوية الأحوال المدنية لصاحب المنزل** أو حضور صاحب المنزل شخصياً على أن يقدم إثبات شخصيته.

٤/كما إشترطت ذات المادة أن يقدم صاحب العمل تعهداً مفاده :

(الالتزام بالتشريعات ذات العلاقة باستخدام العامل ومنها أحكام النظام وهذه التعليمات والقرارات الصادرة بموجب أي منها وتسديد حقوق العامل لديه

في أوقاتها ومنحه كافة الحقوق التي ضمنتها هذه التشريعات وتسهيل إجراءات الوزارة ومفتشيها للتأكد من التزامه بذلك وعدم ممانعته من قيامهم بزيارة المنزل لهذه الغاية والسماح للعامل لديه بمراجعة الوزارة أو أي من المديريات التابعة لها عند رغبته بذلك أو عند استدعائه لمراجعتها، والسماح له بالاتصال بالخط في الوزارة إذا طلب ذلك).

لكنها لم ترتب العقوبة أو الجزاء الذي يمكن توقيعه حال رفض صاحب المنزل الإنصياع لذلك.

٥/ كما تضمنت المادة السادسة من هذه التعليمات شقين من الحقوق والإلتزامات نوردها كالآتي، نعتقد أن جميعها في ذمة مكتب الإستقدام وصاحب العمل والهدف منها حماية العامل الأجنبي :

عند وصول المستخدم إلى المملكة يلتزم بمراجعة الجهات المعنية لغايات استكمال إجراءات تصريح العمل والحصول على إذن الإقامة السنوية وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها وتقديم شهادة خلو أمراض للعامل صادرة عن أحد المراجع الطبية التي تعتمدها الوزارة بالتنسيق مع وزارة الصحة الأردنية بالاتفاق مع الجهات الحكومية في الدولة المرسلة مصدقاً من السفارة الأردنية أو أي جهة تمثل الحكومة الأردنية في ذلك البلد على أن يتم تكرار الفحص الطبي لدى أحد المراكز الصحية الأردنية المعتمدة من وزارة الصحة عند وصول العامل إلى المملكة وذلك خلال أربع وعشرين ساعة على الأكثر من تاريخ الوصول واستصدار شهادة تأمين على الحياة له.

على صاحب المنزل تبليغ الوزارة والمركز الأمني خطياً بهروب العامل الذي يعمل لديه خلال ما لا يزيد على ٤٨ ساعة من هروبه وكذلك المكتب الذي استقدمه، وعلى المكتب إبلاغ الوزارة عن أي حالة لا يلتحق فيها العامل بصاحب المنزل أو يترك العمل لأي سبب من الأسباب أو هروبه وتعبئة نموذج خاص بذلك وتسليمه للوزارة خلال مدة لا تزيد على ٢٤ ساعة من تاريخ تبلغه بذلك من صاحب المنزل، **وفي جميع الأحوال لا يجوز للمكتب أو لأي كان أن ينقل العامل للإقامة في مكان غير منزل صاحب المنزل الذي استقدمه إلا بموافقة صاحب المنزل الخطية المتضمنة عدم رغبته في استخدام العامل وأسباب ذلك بعد الحصول على إذن من الوزارة بذلك بناءً على طلب يحدد فيه الأسباب التي توجب ذلك والمكان الذي سيقيم فيه ومدة الإقامة.**

٦/ثم وضحت المادة العاشرة من هذه التعليمات الشروط الواجب توافرها في صاحب العمل، وما يجب أن يتوافر لدى صاحب العمل غير الأردني، لغايات استقدام أحد الخدم:

يشترط في صاحب المنزل ما يلي:

أ) أن يكون أردني الجنسية، ويجوز للوزير أو من يفوضه أن يسمح لغير الأردني باستخدام العاملين في المنازل وفقاً للشروط التي يقررها لهذه الغاية **ومن ذلك تقديم كفالة بنكية بقيمة ألفي دينار لضمان حقوق العامل.**

ب) أن يكون رب أسرة أو من الأشخاص المعوقين.

ج) أن لا يكون قد أدين أو أحيل إلى المحكمة في قضية اعتداء على عامل وتحقيقاً لذلك يلتزم صاحب المنزل بتقديم إقرار خطي بذلك مرفقاً به صورة عن جواز سفره.

د) أن تتوفر لديه القدرة المالية للوفاء بالتزاماته تجاه العامل.

ونلاحظ ان الكفالة البنكية المطلوبة هي لضمان حقوق العامل الأجنبي بمواجهة المستخدم الأجنبي، اما إذا كان المستخدم أردني الجنسية فإنه لا يقدم هذه الكفالة، ونحن نرى أنه يتوجب أن يلزم صاحب العمل الأردني بتقديم كفالة بنكية مقدارها خمسة آلاف دينار أردني تجدد سنوياً ولا يتم فكها إلا إذا سافر العامل وأن يحصل رب العمل الأردني على براءة ذمة من سفارة العامل الأجنبي لأن التجارب العملية أثبتت أن جميع الإنتهاكات تصدر في الغالب من المستخدم الأردني.

٧/كما جاءت المادة ١٢ بعلاج عادل في حالة الإعتداء على العامل الأجنبي حيث قررت أنه:

(للوزير أو من يفوضه **أن يرفض منح تصريح عمل أو تجديده** في حال تبين أن صاحب المنزل كان قد انتهك حقوق أي عامل أو اعتدى عليه بالضرب أو الحق به أي ضرر أو أساء معاملته بأي صورة من الصور، على أن يعطي العامل في هذه الحالة الفرصة للحصول على تصريح عمل جديد للعمل لدى صاحب منزل آخر.).

ويتوجب على وزارة العمل أن تعمل على إفهام العامل الأجنبي حقه هذا وذلك بالتعاون مع سفارة بلاده، ويتوجب على المشرع أن يعاقب صاحب العمل الأردني و مكتب الاستخدام وكل من يتدخل في تسهيل أمر حصول رب العمل الأردني على عامل من فئة خدم المنازل إحتيالاً على هذا النص كما يتوجب

تفعيل هذا النص بشكل جدي.

٨/ثم عالجت بقية المواد الشروط الواجب توافرها في بناء المكتب والأشخاص الذين يعملون لديه وكلها تصب في خانة حماية العامل الأجنبي وإفهامه لحقوقه والعادات والتقاليد المتبعة في المملكة.

نلاحظ مما تقدم أن هذه التعليمات تصب في مجملها بمصلحة العامل الأجنبي، مع التحفظ مرة أخرى أن مخالفة أحكامها لا تستوجب عقاباً أليماً ولو كان من باب النيل من الذمة المالية لصاحب العمل أو مكتب الإستخدام.

أمّا بخصوص الإنتهاكات التي تتعرض لها هذه الفئة فإنه من الممكن أن نلخصها وبالإستناد إلى تقرير تمكين للمساعدة القانونية والمشار إليه سابقاً بما يلي:

١/**مدة العقد:** لاحظنا أن تصريح العمل والإقامة تصدر لمدة سنة ويجد البعض أن صدور الإقامة والتصريح لهذه المدة فقط يدفع أصحاب العمل لإستخراج الإقامة لمرة واحدة فقط ثم تترك الأمور دون رقابة أو متابعة ويبقى العامل تحت رحمة صاحب العمل.

٢/**تغير صاحب العمل:** لاحظنا مدى تعقيد هذه المسألة وضرورة حصرها في حالات إنسانية محدودة.

٣/**تغير المهنة:** تعد هذه المسألة ممنوعة بشكل مطلق ولا يجوز لخدم المنازل تغيير المهنة.

٤/ **إنهاء العقد من قبل العامل (الخادمة):** تكاد تكون فرصة العامل في إنهاء العقد منعدمة، مما يدفع الكثيرات إلى الهرب من بيت المخدوم والإنضمام إلى جماعات العمل اليومي، وهي ظاهرة أصبحت منتشرة في الأردن وينميها المواطن الأردني الذي يتعاقد مع هذا النوع من الخادمات وكذلك مكاتب الإستقدام التي لاحظنا أن ليس لها إحضار خادمة على إسم المكتب فكيف تقوم هذه المكاتب بتأجير هذه الأيدي العاملة باليوم أو الساعة إلا إذا كانت تشجع على هرب الخادمات من بيت المخدوم !!!!!.

٥/ **أما مكاتب الإستقدام** فقد وضحت كثير من الدراسات والتقارير أن هذه المكاتب لها دور كبير في تمرد الخادمات وعدم تعاون مالكي هذه المكاتب في العمل على إستقرار الخادمات في عملهن، حسبما جاء في التقرير، وفق الأصول وإساءة معاملة هذه الفئة بشتى الأشكال إذا ما تم إعادة الخادمة للمكتب.

٦/ **تواجه خادمات المنازل مشكلة عدم تحديد طبيعة العمل** وهذه المشكلة تؤدي إلى هرب الخادمات وعدم استقرارهن في العمل، فمثلاً يتم التعاقد مع خادمة للعمل في بيت شخص واحد فتتفاجأ بوجود منزلين لذات الشخص أو أنها ستعمل لدى صاحب عمل لديه إبن واحد فتصطدم بأن له خمسة أولاد.

٧/ **حجز الوثائق:** دائماً يقوم صاحب العمل بحجز جواز سفر الخادمة وهذه المشكلة تتكرر دائماً وعند هرب الخادمة وإلقاء القبض عليها تتقدم بشكوى عادة ضد صاحب العمل بهذا الخصوص.

٨/ **مكان النوم وسكن الخدم:** يشتكي الكثيرون من عدم ملاءمة المكان المعد لنومهم مع أبسط المعايير الإنسانية والصحية.

٩/ **مشكلة عدم دفع الأجور وحجزها لفترات طويلة:** تعاني كثير من الخادمات من هذه المشكلة ومن مشكلة تأخر أصحاب العمل في دفع أجورهن، علماً أن السفارة الإندونيسية قد وقعت مذكرة تفاهم مع وزارة العمل بهذا الخصوص تتضمن ضرورة فتح حساب بنكي بإسم الخادمة ووجوب إيداع أجورها في هذا الحساب شهرياً وإحتفاظ رب العمل بفيش الدفع.

١٠/ **في حالات تعرض الخادمة للضرب والمعاملة الغليظة:** وهرب هذه الخادمة من منزل مخدومها فإنه لا يوجد مأوى لهؤلاء، علماً أن الحكومة ملزمة بموجب التشريعات الحالية بإنشاء مثل هذا المأوى ولكن حتى هذه اللحظة لم يتم إنشاؤه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن مجرد هروب الخادمة ملزم لرب العمل بتبليغ الشرطة عن هربها ويصدر بحق الخادمة تعميم أمني وعند إلقاء القبض عليها تعود إلى العمل قسراً وجبراً أو تكون تحت طائلة التسفير.

١١/ **إجبار العامل (الخادمة) على العمل لدى شخص آخر** دون الحصول على موافقة وزارة العمل وحتى في بعض الحالات تكون إقامة هذه الخادمة منتهية.

١٢/ **الكفالة:** تم إعفاء هذا القطاع من تقديم الكفالة البنكية وسبق أن بينا أن هذا القطاع بحاجة إلى تفعيل هذا الأمر بحيث تحرر الكفالة البنكية لمصلحة العامل قبل حضوره إلى الأردن وتسييل الكفالة إذا لم يثبت رب العمل أنه قد اودع الأجور في حساب العامل البنكي الذي إفتُتح بإسم العامل.

هذه مجمل الإشكالات التي قد تتعرض لها خادمات المنازل وسنبدي الفرضيات والحلول المقترحة بخصوصها في خاتمة هذا البحث.

الفرع الثاني: قانون تشجيع الاستثمار [1] وتأثير هذا التشريع على العمالة الأجنبية في الأردن:

قمنـا بمراجعـة مؤسسـة تشـجيع الاسـتثمار والإلتقـاء بمسـؤول النافـذة الاستثمارية في المؤسسة و موظفي الدائرة القانونية و مندوبي وزارة العمل في المؤسسـة وطرحنـا السـؤال التـالي: هـل لقـانون تشـجيع الإسـتثمار، وقـانون الإستثمار المؤقت أي أثر في التحكم بالعمالة الأجنبية في الأردن ؟؟؟؟

فوجـدنا أن مؤسسـة تشـجيع الإشسـتثمار ينحصـر دورهـا بالوسـيط بـين المستثمر الأجنبي ووزارة العمل، وتعمل على تذليل العقبات الإدارية وتجاوز البيروقراطية الرسمية لتسهيل مهمة المستثمر في الأردن.

كما تبين لنا أن مندوبي وزارة العمل يستقبلون الطلبات المقدمة من قبل المستثمر في المناطق الإقتصادية المؤهلة لغايات إستقدام عمال أجانب لمشاريع المنسوجات ومصانعها، التي سبق أن وضحناها، وتتم عملية تقديم الطلب من ناحية إدارية بهذه الطريقة:

١/ يتم تقديم الطلب إلى مؤسسة تشجيع الاستثمار من خلال مندوب وزارة العمل. حيث يتم بيان عدد العمال الأجانب المرغوب باستقدامهم و طبيعة العمل المراد تشغيلهم فيه.

٢/ يتم تحويل الطلب إلى اللجنة المركزية في وزارة العمل، التي تدرس عدد العمال الأجانب في المنشأة وعدد الشواغر وعدم نقصان نسبة العمالة الوطنية عن ٢٥% من مجمل العمالة الموجودة في ذات المنشأة.

٣/ عادة يتم زيارة موقع العمل، مكان وجود المنشأة، لإجراء كشف حسي على موقع العمل والتثبت من عدد الماكنات الشاغرة وإن كان على سبيل المثال الطلب يتضمن إستقدام ١٠ عمال أجانب وهنالك شاغر لخمسة فقط فإنه تتم الموافقة للتعاقد مع خمسة فقط.

هذه كانت ملاحظات عامة لواقع الإجراءات التي يمكن أن تؤثر على مسألة التعاقد مع العمال الأجانب بواسطة مؤسسة تشجيع الإستثمار هذا

---

(١) نقصد هنا قانون تشجيع الإستثمار وتعديلته رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ المنشور على الصفحة رقم ٣٢٢٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٠٧٥ بتاريخ ١٩٩٥/١٠/١٦ ومع أن هذا القانون قد ألغي بموجب قانون ترويج الإستثمار المؤقت رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٣ إلا أن جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب القانون المُلغى مازالت سارية المفعول إلى أن يتم إلغاؤها وإستبدالها بموجب أنظمة وتعليمات جديدة.

بالإضافة إلى أنه لباقي المستثمرين الحق في مراجعة مكاتب العمل لهذه الغاية دون وساطة مؤسسة تشجيع الإستثمار.

وبمراجعتنا للتعليمات التي تطرقت إلى عمل الأجانب في الأردن وباستقراء تعليمات أسس وشروط استيفاء رسوم تصاريح العمل للعمال غير العرب في مشاريع المناطق الصناعية المؤهلة التي يتم توسعتها لسنة ٢٠٠٣ وتحديداً المادة ٤ منها هذه نجد انها تنص على ما يلي:

أ. على كل صاحب مشروع ولغايات استيفاء رسوم تصاريح العمل عن العمال غير العرب العاملين بعد توسعة المشروع تقديم ما يلي:

١. **قرار لجنة تشجيع الاستثمار المؤلفة بموجب قانون تشجيع الاستثمار** النافذ المفعول والخاص بتوسعة المشروع الصادر سنداً لتقرير اللجنة الفنية المشكلة للتأكد من التوسعة فعلياً.
٢. شهادة تاهيل منتج من لجنة المناطق المؤهلة في وزارة الصناعة والتجارة سارية المفعول.

ب. يشترط أن لا يكون العامل غير العربي من عمال المشروع القائم قبل توسعته.

حيث يظهر لنا أن لهذه اللجنة المشكلة بموجب القانون المشار إليه فيما تقدم تأثير في استقدام العمال الأجانب إلى المناطق الاقتصادية المؤهلة كذلك الأمر[١].

بهذا نكون قد حاولنا شمول ما يتعلق ويحيط بعمل الأجانب في الأردن من تساؤلات قانونية ومسائل عملية قد يعترضها إما العامل الأجنبي نفسه أو صاحب العمل الذي قد يستخدم أحد العمال الأجانب أو المحامي الأردني الذي يرغب في الدفاع عن حقوق أحد العمال الأجانب أو قاضي الموضوع الذي قد يعرض عليه نزاع متعلق بعمل أحد الأجانب في الأردن، آملين أن نكون قد وفقنا إلى ذلك وإن أخطانا فهو منا وإن أصبنا فهو بتوفيقه.

---

(١) هنالك ملاحظة اخيرة متعلقة بنص المادة ١٢ من قانون الإستثمار المؤقت رقم ٦٨ لسنة ٢٠٠٣ المنشور على الصفحة رقم ٣٢٣٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦٠٦ بتاريخ ٢٠٠٣/٠٦/١٦ الذي ألغى قانون تشجيع الإستثمار وتعديلاته رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ ولكنه أبقى على ذات النص الذي كان وارداً في المادة ٢٤ منه وذلك بموجب المادة ١٢ فقرة ٣ والتي ورد فيها (يحق للمستثمر إدارة مشروعه بالطريقة التي يراها وبواسطة الأشخاص الذين يختارهم، وعلى الجهات المختصة تقديم التسهيلات اللازمة لهذه الغاية) وتكفي هذه المادة لتبرير طلب المستثمر في التعاقد مع من يشاء وبغض النظر عن جنسيته وهو أمر يتعارض مع الواقع العملي الذي وجدناه مطبقاً مما يدفع بكثير من المستثمرين إلى التساؤل ما الغاية من وجود نص قانوني لا يمكن تفعيله !!!!!.

الخاتمة

استعرضنا من خلال هذا البحث الذي وقع وسطاً بين الإختصار المخل والإسهاب الممل عمل الأجانب في الأردن، حيث بيَّنا المفهوم القانوني للأجنبي والتشريعات التي تنظم مركزهم القانوني، كما عمدنا إلى تثبيت تعليقاتنا وآرئنا الشخصية في كل نقطة جديرة بالمناقشة، وطالما أن خاتمة أي بحث تستوجب أن يتم تثبيت النتائج الرئيسة التي خلصنا إليها في البحث و التوصيات التي يعتقد الباحث أنها يمكن أن تساهم في حل المشكلة أو المشاكل التي قام بإستجلائها في طيات بحثه فإننا سنوضح أدناه ما يمكن أن يُعتبر توصيات استئناسية لمعالجة بعض الإشكاليات التي تعترض عمل الأجانب في الأردن.

أما أهم النتائج الرئيسة التي توصلنا إليها فهي:

أولاً: أنه لا أثر لحصول العامل الأجنبي من عدمه على تصريح العمل أو إذن الإقامة فيما يتعلق بمطالبته بحقوقه العمالية الناشئة عن واقعة العمل والتي يقررها له القانون.

ثانياً: أن القضاء الأردني مستقر على سمو الإتفاقيات الدولية على الأحكام والقواعد الواردة في التشريع الوطني مع مراعاة ما خلصنا إليه من نتائج بخصوص نوع الإتفاقية والمعاهدة ومدى دخولها في المفهوم المقصود بموجب المادة ٣٣ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، مما يعني أن الإتفاقات الدولية التي وقع وصادق عليها الأردن قد تتضمن إلتزام الأردن بأمور تتعارض مع حقيقة التشريعات الوطنية المطبقة لديه.

ثالثاً: أن الدولة الأردنية قد إتخذت خطوات حقيقية وجادة لمكافحة الإتجار بالبشر، وإن كانت هذه الخطوات في بداياتها، فإنها تقوم بتطويرها وتحسينها.

رابعاً: أن التشريعات الوطنية الأردنية لا تمنح العامل الأجنبي حق الإقامة المطلق والدائم ولا تأخذ بمفهوم الحقوق المكتسبة ويمكن إنهاء وجود العامل الأجنبي في حالة إنتهاء إقامته أو تصريح عمله بواسطة الأجهزة الإدارية في إدارات وزارة الداخلية ويبقى للمتضرر حق اللجوء إلى المحكمة الإدارية (العدل العليا وبحسب التعديل الجديد (المحكمة الإدارية) الأولى (الابتدائية) الموقرة) للطعن بقرار تسفيره وإبعاده وله كذلك الأمر الحق في وقف آثار القرار مؤقتاً.

خامساً: أن الأجهزة المعنية في الدولة، الرسمية والحكومية، لم تعط افتفاقيات الدولية المتعلقة بالعمل أهميتها في التبويب والتصنيف والبحث في

مدى ضرورة عرضها على مجلس الأمة من عدمه أو في نشرها بالجريدة الرسمية من عدمه ونقصد بذلك وزارة العمل والمركز الوطني لحقوق الإنسان حيث لم نجد أي منهجية محكمة لدى أي من هذه الجهات يعنى بهذه المسألة على وجه الخصوص والتخصص.

سادساً: ان المركز القانوني للعامل الأجنبي تتجاذبه مجموعة من التشريعات يدخل ضمن نطاق القوانين والأنظمة والتعليمات وهي متنوعة ومتشعبة.

سابعاً: أن المناطق المؤهلة الـــ QIZ هي الأماكن الأكثر حاجة للمراقبة والعناية والإهتمام لحماية حقوق العمال الأجانب فيها، والسبب في ذلك أن مالكي مصانع الألبسة والمنسوجات هم في الغالبية أجانب لا يأبهون باحترام القانون أو الالتزام به بل يكترثون فقط بتحقيق أكبر ربح ممكن ولو كان الأمر على حساب حقوق العمال.

ثامناً: فئة العاملات بالنوادي الليلية تدعي تعرضها لإنتهاكات خاصة بحقوق العمال والغالبية العاملة في هذا المجال هن من الأجانب، ونستذكر في هذا المقام ما ورد في نص المادة ٦٩ من قانون العمل على أنه " يحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع راي الجهات الرسمية المختصة الصناعات والاعمال التي يحظر تشغيل النساء فيه والاوقات التي لا يجوز تشغيل النساء فيها والحالات المستثناة منها" وما أثير من ضجة بخصوص قرار أحد وزراء العمل الأردنيين السماح للأردنيات بالعمل في هذا المجال، ولن نخوض في تفصيلات ذلك.

تاسعاً: أن خدم المنازل في الأردن يتمتعون بغطاء تشريعي جيد يكفل لهم حقوقهم ويضمن لهم عدم إنتهاكها، إلا أن النظرية شئ والتطبيق شيء آخر، فهنالك عيوب ونواقص متعلقة سنعالجها في التوصيات.

عاشراً: لاحظنا خلال إجراءات العملية البحثية لإعداد وإتمام هذا البحث وجود كثير من الجهات التي تحترف وتمتهن ليس فقط الصيد في الماء العكر بل إنما تجاوز عملها إلى تعكير الماء النقي لغايات الصيد فيه ونقصد بذلك بعض الجهات التي تطلق تقاريراً مغرضة تستهدف من خلالها ليس الإصلاح بل تشويه سمعة الأردن ككل، ونحن نضرب مثالاً على ذلك إن وجدت إنتهاكات أو تجاوزات معينة في قطاع محدد فهل يعني هذا أن جميع من يعمل في هذا القطاع هو شخص غير ملتزم بحكم القانون.

لذا يجب توخي الدقة والحذر من التقارير التي تتعاطى مع حقوق الإنسان في هذه الآونة لأنها أصبحت مصدر رزق ودخل لبعض المتنفعين.

التوصيات

في ضوء النتائج التي ثبتناها أعلاه وخلاصة ما إنتهينا إليه في هذا البحث فإننا نجد أن من أكثر الأمور المنطقية والعملية التي يمكن مراعاتها توخياً لمصلحة العّمال الأجانب دون المساس بمصلحة العمالة الأجنبية هو ما يلي:

١) يتوجب تشديد العقوبة المفروضة على رب العمل، كان أردنياً أم أجنبياً، والذي يستخدم عاملاً أجنبياً بشكل مخالف لأحكام القانون، أي الذي يتعاقد مع عامل لا يحمل إذن إقامة أو تصريح عمل، على النحو الذي وضحناه سابقاً، وذلك حماية للعمالة الوطنية في المقام الأساس وإلزاماً للمستخدِم المحلي بالتوجه إلى الأيدي العاملة الأردنية.

٢) يجب تحفيز المنشآت الأردنية لتشغيل العمالة الوطنية من خلال إدخال تعديلات متعلقة بالتشريعات التي تنظم الرسوم والضرائب، بحيث تكافأ المنشآت الأردنية التي تعتمد على العمالة الوطنية بشكل مطلق. وذلك للمساهمة في حل مشكلة البطالة بين صفوف العمالة الوطنية.

٣) يتوجب عدم السماح للأجانب وحتى للوطنيين بممارسة المهن الحرفية والصناعية دون وجود ترخيص من جهة رسمية معينة كمؤسسة التدريب المهني مثلاً بحيث يحصل العامل على رخصة تجدد سنوياً بعد خضوعه لإمتحان للتثبت من أهليته على العمل في ذلك المجال، وهذه التجربة أكدت نجاحها لدى دول الإتحاد الأوروبي حيث يشترط مثلاً في إسبانيا على الحرفيين: كالنجار أو عامل البناء أو الحداد... إلخ أن يبرز بطاقة الـ FP وهي إختصار لكلمتي Formacion Profisional (المعلوماتية الحرفية) ويعاقب من يتعاطى هذه الأعمال وهو لا يحمل مثل هذه البطاقة بعقوبات شديدة وينزل منزلته رب العمل كذلك الأمر.

وإن اعتماد مثل هذا الأمر سيحد من ولوج الدخلاء على المهن الصناعية والحرفية وسيمنع من إساءة إستغلال عمالة الأطفال لو تم تطبيقها بشكل جدي.

٤) ضرورة تفعيل دور أجهزة التفتيش في وزارة العمل، وزيادة أعداد المفتشين في وزارة العمل و فتح الباب أمام دورات المناوبة على مدار الساعة لضبط المخالفات وتحويل المخالفين للقضاء، ولن يتم ذلك إلا بزيادة المخصصات المالية الممنوحة لوزارة العمل لحساب هذا القطاع على وجه الخصوص هنالك مئات من خريجي كليات الحقوق على استعداد للعمل في هذا المضمار إن تم تحسين وضعية شاغليه بدرجة تليق بالإلتزامات الملقاة على

عاتق العاملين فيه، فمفتش العمل يجب أن يخرج من إطار الوظيفة العامة المحددة بساعات عمل معينة بحيث يبحث هو عن المخالفين والمخالفات لغايات تصحيحها وإثبات غلبة القانون.

٥) يجب على وزارة العمل الأردنية وبالتعاون مع وزارة الخارجية الأردنية العمل على التنسيق مع سفارات العمال الأجانب (خدم المنازل)، المعروفين لدى الوزارتين، للتنسيق الدائم وإعلام هذه الجهات بأسماء مستخدمي هذه العمالة والتواصل الدائم معهم والتأكيد على ما توصلت إليه سفارة أندونيسيا من وجوب فتح حساب بنكي بإسم الخادمة لدى أحد البنوك وتفويض الأقسام القنصلية لدى هذه السفارات بمراقبة إيداع الأجور مشاهرة وبخلاف ذلك إعلام وزارة العمل الأردنية التي يتوجب عليها متابعة المسألة بالتنسيق مع مكتب الإستخدام.

٦) ضرورة فرض كفالة بنكية على الأردنيين الذين يرغبون في إستقدام أو إستخدام خدم المنازل وذلك لمصلحة وزارة العمل الأردنية بحيث يمكن تسييل هذه الكفالة إذا أخل رب العمل بإلتزاماته وتقوم وزارة العمل بصرف التعويض المناسب للخادمة بالتنسيق مع سفارة بلدها.

٧) ضرورة تشديد العقاب على من يقوم باستخدام خادمة أجنبية بالساعة أو المياومة، ذلك أن هذه الخادمة إما أن تكون هاربة من بيت مخدومها أو مخالفة لأحكام قانون الإقامة، حيث لا تعطى مثل هذه الخادمات إقامة حرة أو تصريح عمل حر بل يجب أن يكون هذا التصريح مضافاً لإسم مستخدِم محدد، فمجرد التعاقد معها يعني ارتكاب المستخدِم الجديد مخالفة صريحة للقانون.

٨) وضع عقوبات رادعة وجادة لكل من يخالف أحكام تعليمات وشروط وإجراءات ترخيص المكاتب الخاصة العاملة في استقدام وإستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل.

٩) يتوجب على المشرع أن يقرر تعويضاً عادلاً للعامل الأجنبي المتضرر أو لورثته حال الاعتداء عليه من قبل صاحب العمل، وأن يكون هذا التعويض مبلغاً مقطوعاً لا يحرم العامل من إختصام الفاعل مرة أخرى لمقاضاته بموجب الأحكام العامة للحصول على مبلغ آخر، وذلك للتشديد في حماية العمال الأجانب.

وبهذه التوصيات نعتقد أنه من الممكن ان نعالج نقاط النقص التي تعتري نظام حماية الأجانب العاملين في الأردن.

الفهرس الموضوعي

مراجع البحث حسب الترتيب الهجائي (باللغة العربية)

أولاً: الكتب والمؤلفات والمعاجم:

١) أحمد الرشيدي، الحماية الدولية للاجئين ـ أعمال ندوة نظمها مركز البحوث والدراسات السياسية بالقاهرة في نوفمبر ١٩٩٦، ونشرها المركز عام ١٩٩٧.

٢) الأستاذ أمير فرج يوسف، موسوعة حقوق الإنسان، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨.

٣) د. حامد سلطان، القانون الدولي، الطبعة السادسة، لسنة ١٩٧٦.

٤) د. حسن الجلبي، قضية فلسطين في ضوء القانون الدولي، منشورات قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، معهد البحوث والدراسات العربية طبعة ١٩٦٩.

٥) القاضي حسن عبد اللطيف حمدان، قانون العمل (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ٢٠٠٧.

٦) د. خليل الجر، لاروس المعجم العربي الحديث، باريس.

٧) د. روحي البعلبكي، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٢.

٨) عباس شبلاق: قرارات جامعة الدول العربية الخاصة بإقامة الفلسطينيين في الدول العربية. سلسلة دراسات (٨) مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني (شمل). رام الله ١٩٩٧.

٩) د. رشاد عارف يوسف السيّد، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة الثانية لسنة ١٩٩١

١٠) د.رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح قانون العمل (المصري واللبناني)، الدار الجامعية للطباعة والنشر لبنان، طبعة ١٩٨٣.

١١) د. الصادق شعبان، الإتفاقيات الدولية وغيرها من النصوص المتعلقة بحالات هامة من حقوق الإنسان، دون سنة أو رقم طبعة.

١٢) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، المجلد الأول، مكتبة دار التراث، القاهرة، طبعة ٢٠٠٢.

١٣) د.عباس الصراف و الدكتور جورج حزبون، المدخل إلى العلوم القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان طبعة ثانية سنة ١٩٩١.

١٤) د. عبد الكريم زيدان، الوجيز في شرح القواعد الفقهية، مؤسسة الرسالة ناشرون، طبعة أولى لسنة ٢٠١٠، ص ٣٤.

١٥) د. عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٤.

١٦) الرائد عدنان محمد الخشاشنة، مديرية الأمن العام، القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون الأجانب (الإقامة، السياحة، الإستثمار والعمل)، طبعة ٢٠٠١.

١٧) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٦١.

١٨) د.هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، طبعة ٢٠٠٦، دارالشروق للنشر والتوزيع، عمان.

١٩) هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني، مكتبة المحتسب، عمان، طبعة ١٩٧٣.

٢٠) محمد علي عرفة، أسباب كسب الملكية، الجزء الأول، ١٩٥٠، القاهرة.

٢١) د.محمد جمال مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة ٢٠٠٣، دار الثقافة، عمان.

٢٢) د.ممدوح حافظ عرموش، القانون الدولي الخاص (الأردني والمقارن)، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٦.

٢٣) معجم الوسيط، دار إحياء التراث العربي، لبنان، الجزء الأول، طبعة ثانية، ١٩٧٢.

ثانياً: المقالات والتقارير والأبحاث:

١) اللاجيء في القانون الدولي، ناهض زقوت، المجلة المغربية الإلكترونية للقانون الإداري.

٢) دليل الأونوروا، وكالة الغوث الدولية. منشورات مكتب الإعلام. حزيران ١٩٩٥.

٣) عصام قضماني، الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، جريدة الرأي الأردنية.

٤) تقرير الاتجار بالبشر الصادر عن مكتب مراقبة الاتجار بالبشر ومكافحته في ١٤ يونيو حزيران ٢٠٠٤.
٥) تقرير حول إنتهاكات حقوق العمال الأجانب في الأردن، تقارير مجلس الكونغرس الأمريكي.
٦) تقرير منشور في جريدة الرأي يوم الجمعة ٢٠١١/٠٣/٢٥ صفحة ٤٦ بعنوان (حقوق المغربيات في الأردن).
٧) ورقة عمل، للأستاذ حمادة أبونجمة، رئيس سلطة دعاوى الأجور في وزارة العمل الأردنية حول عمالة المهاجرين في الأردن.
٨) (حالة البطالة في الأردن لسنة ٢٠٠٩) تقرير معد من قبل مديرية الإحصاءات الإقتصادية/ قسم إحصاءات العمل، بشهر تموز سنة ٢٠٠٩.
٩) تقرير مركز تمكين للمساعدة القانونية، حول أوضاع العمال المهاجرين لسنة ٢٠٠٩.
١٠) بحث: العولمة ومعايير العمل الدولية المقدم إلى المؤتمر السنوي السادس لكلية الحقوق بجامعة المنصورة حول التأثيرات القانونية، السياسية، الإقتصادية للعولمة على مصر والعالم العربي المقام في القاهرة من ٢٦ - ٢٧ مارس ٢٠٠٢. الدكتور محمد سعدو الجرف، أستاذ ورئيس قسم الإقتصاد الإسلامي، جامعة ام القرى.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية على شبكة الإنترنت (باللغات الثلاث العربية والإنجليزية والإسبانية):

١) الموقع الرسمي للجنة حقوق الإنسان :http://www2.ohchr.org/english/lae/ccpr.htm.
٢) الموقع الرسميللمجلة المغربية الإلكترونية للقانون الإداري: http://justice-administrative.maktoobblog.com.
٣) http://www.unrwa.org/ الموقع الرسمي لوكالة الغوث الدولية.
٤) الموقع الرسمي لمؤسسة الضمان الإجتماعي الأردنية: http://www.ssc.gov.jo/pages.php.
٥) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الأردنية /www.moi.gov.jo.
٦) الموقع الرسمي لإدارة الإقامة والحدود الأردنية http://www.rbd.psd.gov.jo.
٧) الموقع الرسمي لوزارة الخارجية الأردنية www.mfa.gov.jo.

٨) http://arabic.jordan.usembassy.gov/.
٩) الموقـــع الرســـمي لمنظمـــات المجتمـــع المـــدني فـــي الأردن http://www.civilsociety-jo.net .
١٠) جريدة صوت الوطن http://www.alwatanvoice.com.
١١) الموقـــع الرســـمي لمنظمـــة العمـــل الدوليـــة باللغـــة الإســـبانية: http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm.
١٢) إتفاقية المساواة في الأجر:
http://shams- pal.org/pages/arabic/internationalLaws/pdfInerLawsFiles/alUojor.pdf
١٣) إتفاقية التمييز في الأستخدام: http://www.arabhumanrights.org.
١٤) الموقـــــع الرســـــمي لـــــوزارة العمـــــل الأردنيـــــة http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=85.
١٥) الموقع الرسمي لدائرة الإحصاءات العامة:
http://www.dos.gov.jo/sdb_pop/sdb_pop_a/index_o.htm.

رابعاً: قرارات محكمة التمييز الأردنية والديوان الخاص بتفسير القوانين والمجلس العالي لتفسير الدستور:

سنثبت فقط أرقام القرارات في الجدول التالي، بالإضافة إلى الصفحة التي ورد فيها القرار ويمكن الرجوع إلى البحث للإستيضاح عن تاريخ القرار وباقي المعلومات المتعلقة به.

رقم القرار	الصفحة التي ورد فيها بالبحث	الجهة مصدرة القرار
٢٠٠٥/٣٦١	٤١	عدل عليا
٢٠٠١/٥٩	٤١	عدل عليا
٢٠٠٤/٢٢٣	٧١	تمييز
١٩٩٩/٦٢٧	٧١	تمييز
٢٠٠٣/٥	٥١	ديوان خاص
١٩٧١/٢٠٥	٥٧	تمييز
١٩٩٤/١	٥٨	مجلس عالي
٢٠١١/	٦٠	مجلس عالي
١٩٩٢/٦	٦٤	ديوان خاص
١٩٩٨/٢٢٣٥	٧٠	تمييز
٢٠٠٤/٢٢٣	٧١	تمييز
١٩٩٩/٦٢٧	٧١	تمييز
٢٠٠٤/٣٧٠٥	٧٣	تمييز
١٩٩٨/٢٣٤		عدل عليا
١٩٦٢/١	١٥٦	مجلس عالي
١٩٥٥/٢	١٥٧	مجلس عالي
٢٠٠٧/٢٣٥٣	١٦٥	تمييز
١٩٩٤/٦٧٧		تمييز
١٩٩٩/٢٩٩٦		تمييز
٢٠٠٣/٨١٨		تمييز
٢٠٠٣/٣٩٦٥		تمييز
٢٠٠٦/٧٥٥	١٦٩	تمييز
١٩٩٧/٥٠٦		تمييز
١٩٩٦/١٢٥		تمييز
١٩٥٨/١٦٢		تمييز
١٩٩٩/٢٩٥٥	٧٤	تمييز
١٩٨٠/٢٦٦	١٥٤	تمييز
١٩٩٩/٩١٠	١٥٤	تمييز
١٩٩٦/٥٦٠	١٥٤	تمييز

المراجع الأجنبية:

تـم الإعتمـاد علـى بعـض مصـادر المعلومـات المكتوبـة بـاللغتين الإسـبانية والإنجليزية وهي على النحو الآتي:

١/ باللغة الإسبانية:

- معجـم DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERCHO USUAL بـاللغتين الإسـبانية واللاتينيـة الجـزء الرابـع، الطبعـة الثامنـة عشـر، سـنة ١٩٨٤، منشورات HELIASTA، بيونس آيرس، الأرجنتين.
- موسوعة ENCICLOPEDIA JURIDICA الجزء ٠٤، منشورات LA LEY grupo Wolters Kluwer، مدريد إسبانيا، طبعة ٢٠٠٩.
- الكتاب الموسوعي LEX MENTOR LABORAL من منشـورات دار DEUSTO Juridico بدعم من الإتحاد الأوروبي، لجنة تطوير قوانين العمل الأوروبية، طبعة سنة ٢٠٠٨.
- معجـم Diccionario de uso del español، مطبوعـات GREDOS طبعـة ٢٠٠٨، مدريد.
- قرارات المحاكم الإسبانية تم إستخراجها من القرص المدمج الصـادر عن Newsletter Diario del Derecho – Iustel طبعة ٢٠١٠.

٢/ باللغة الإنجليزية:

- كتـاب 60 Years Serving Refugee Camps، دائـرة الشـؤون الفلسـطينية، طباعة United Medis، ٢٠٠٧.
- التقارير المقدمة إلى مجلس الكونغرس الأمريكي حول المناطق المؤهلة :
- CRS Issue Brief IB93085, Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues, Order Code RS22002 ،CRS Report for Congress ،by Alfred Prados. Updated July 5, 2006. تقرير صـادر عن AFL (American Federation of Labor) متعلق بوضع العاملين في المناطق المؤهلة ومنشور علـى صـفحة الإتحاد العمالي الأمريكي بشبكة الإنترنت.